

# **¿ELIMINADA LA ACCIÓN POPULAR DEL DERECHO POSITIVO VENEZOLANO?\***

**DR. LUIS HENRIQUE FARIÁS MATA\*\***

---

\* Conferencia leída en la sede de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el día 10 de febrero de 1982 por el Dr. Luis Henrique Farías Mata.

\*\* Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa), Presidente del Consejo Superior de la Universidad Nacional Abierta y profesor de Derecho Administrativo y de Contencioso Administrativo, respectivamente, en las Universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello.

Excmos. Señores:

Ministro de Educación;  
Presidente y demás miembros de la Directiva de las Academias  
de Ciencias Políticas y Sociales, y de la Lengua;  
Ministro de Justicia;  
Fiscal General de la República;  
Honorables Magistrados y Académicos;  
Señoras,  
Señores.

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela ha preparado, en estos últimos años, merecidos libros-homenaje a muy distinguidos juristas ilustres profesores de esa tradicional casa de estudios. Se ha exaltado, en la forma más apropiada, la labor académica de los catedráticos Rafael Caldera, Tulio Chiossone, Rafael Pisani, Manuel García Pelayo y Antonio Moles, mientras prepara obras de esa misma estructura para Eloy Lares Martínez y José Melich Orsini.

En algunas de ellas he sido invitado a colaborar en función de mi vocación iuspublicista y con las limitaciones de mi preparación, sin que hubiera podido corresponder en la forma adecuada. Sin embargo, en las dedicadas a mis maestros Antonio Moles Caubet, donde se me permitió reproducir un antiguo trabajo para él escrito y publicado, y Eloy Lares Martínez, en la cual me apresto a colaborar, he podido comenzar a saldar esas deudas, todas de gratitud de alumno, de elemental compañerismo profesoral y, sobre todo, de reconocimiento objetivo al extraordinario valor de sus destinatarios.

Me encuentro concluyendo ahora un estudio monográfico, de limitado alcance, el cual no pudo ser incluido, por causa que me es enteramente imputable, en el libro-homenaje al Profesor Caldera: versa sobre las bases

constitucionales de la jurisdicción contencioso-administrativa venezolana y, con la venia del homenajeado, podría encontrar adecuado sitio en la cuidadosa publicación que nuestra Corte Suprema de Justicia prepara como colofón conmemoratorio del recientemente cumplido centenario de la Casación venezolana.

La honrosa invitación que esta docta Corporación me ha formulado para discurrir en su seno, a la que correspondo con sincera gratitud, me permite continuar en esta labor ofreciendo el tema de mi conferencia al Dr. Manuel García Pelayo y Alonso –hoy exaltado por su patria de origen a la merecida posición de Presidente del Tribunal Constitucional Español– maestro directo de nuestras más recientes generaciones universitarias, tan profundamente arraigado, por razones sentimentales, académicas y profesionales, a nuestra tierra.

Es la acción popular una de nuestras más originales creaciones jurídicas e inveterada institución vernácula, cuya regulación en la vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha suscitado delicados problemas de interpretación sin que hubiera llegado aún la oportunidad de un pronunciamiento jurisdiccional sistemático acerca de su nuevo, si es que cabe, alcance a la luz de la legislación últimamente insertada en nuestro ordenamiento jurídico positivo.

Instaurado en la enmienda constitucional de 1858 el control de los actos legislativos discrepantes de la Carta Magna a solicitud de cualquier ciudadano, génesis de la acción popular, desapareció con la Reforma de 1864, eliminación explicable apunta la Roche, porque la Constitución Federal de 1864, al igual que las posteriores de 1874 y 1881, "está íntimamente ligada a la protección de la autonomía y los derechos de los nuevos Estados contra los actos del Congreso o del Ejecutivo Nacional"<sup>1</sup>. El control jurisdiccional con carácter objetivo y extensivo renace con el proceso centralizador de 1893 y se mantiene vigente hasta el presente<sup>2</sup>, afirmaba el autor en 1972.

Creación jurisprudencial reservada a los "actos de efectos generales", las decisiones del Alto Tribunal definen la acción popular "Es de doctrina, y

---

<sup>1</sup> La Roche, Humberto J.: "El control jurisdiccional de la constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos". Universidad del Zulia. Facultad de Derecho. Maracaibo, 1972, p. 27.

<sup>2</sup> La afirmación es anterior a la entrada en vigencia (1-1-77) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, bajo cuyo régimen se han planteado las discrepancias que analizo en esta conferencia.

así lo tiene establecido la Corte en reiterada jurisprudencia, que este recurso (de inconstitucionalidad) 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"<sup>3</sup>.

La Corte ha atribuido la legitimación activa "a cualquier ciudadano"; no obstante –apunta Brewer– "consideramos que en realidad corresponde a todo habitante del país y no sólo a los venezolanos en ejercicio de sus derechos políticos"<sup>4</sup>, únicos usufructuarios de la ciudadanía en sentido estricto.

Problema, pues, técnicamente ubicado como de legitimación activa, problema, en otras palabras, de quién está habilitado para recurrir de ciertos actos "de efectos generales", materialmente legislativos, discrepantes de la Constitución.

Por legitimación activa –nos ilustra la Doctrina de la Procuraduría General de la República– "se entiende la actitud de una persona para ser sujeto activo de una relación procesal en la que se ventila un derecho del que afirma ser titular... la cuestión se plantea en los términos siguientes: ¿quién está facultado para pedir a los órganos jurisdiccionales competentes la declaratoria de nulidad de un acto...? Según que la respuesta comprenda a todos los ciudadanos o sólo un número determinado de ellos, nos encontramos, respectivamente, ante dos tipos diferentes de recursos...: el primero, ... objetivo, *ejercitable por toda persona hábil en derecho*, y, segundo, el recurso subjetivo, concedido solamente a quien el acto ilegal perjudique en un interés tutelado por la ley y el cual debe ser demostrado o, cuando menos, alegado al promover el juicio"<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) de 18-II-71, publicada en "Gaceta Oficial" N° 1472, Extraordinario, de II-VI-71, p. 6, parcialmente transcrita por Brewer-Carías, Allan R.: "El control constitucional de los actos estatales". Colección Estudios Jurídicos N° 2. Editorial Jurídica venezolana. Caracas 1977, p. 37 (ver especialmente nota 85).

<sup>4</sup> Brewer, ob. cit. en la nota anterior, p. 120.

<sup>5</sup> "Doctrina de la Procuraduría General de la República" 1963. Caracas.

Con arreglo a esos principios doctrinarios se planteaba el problema en derecho venezolano tradicional. Lo describe Andueza: "De la naturaleza de la norma violada se derivaban –dice– consecuencias procesales importantes: la acción de nulidad por inconstitucionalidad era popular e imprescriptible; en cambio, la acción de nulidad por ilegalidad debía ser ejercida por la persona que tuviere interés personal, legítimo y directo", afectada, por cierto, esa acción de un plazo de caducidad de seis meses<sup>6</sup>.

"La trascendencia de la acción de nulidad y del recurso contencioso administrativo en la forma concebida en el proyecto –nos explican los proyectistas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia refiriéndose a materia específica– radica en lo siguiente:

*"Tradicionalmente, tanto la doctrina venezolana como la jurisprudencia, y particularmente la emanada de la propia Corte, trataron de vincular el procedimiento aplicable en determinados juicios, a la categoría de la norma infringida. Así -se razonaba entonces- si la disposición violada era de rango constitucional, el acto se reputaba inexistente y, en consecuencia, podía ser atacado por cualquier ciudadano; la acción era imprescriptible y los efectos de la decisión eran absolutos.*

*"Si, por el contrario, la norma infringida era de rango legal, se aplicaba un procedimiento diferente, pues se establecía un lapso de caducidad, se requería un interés calificado en el recurrente, el juicio era contradictorio y el fallo podía o no tener efecto retroactivo. En otras palabras, se distinguía entre la infracción de la norma constitucional o de la norma legal y se aplicaba en cada caso un procedimiento diferente: el del llamado "recurso de inconstitucionalidad" o el del "recurso de ilegalidad". Por otra parte, en lo concerniente al recurso contencioso-administrativo de anulación, la jurisprudencia de la Corte ha sufrido una lenta evolución. En una primera etapa, con fundamento en la Constitución de 1953 y conforme a la letra del ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal -sustituída precisamente por la ley proyectada-, el recurso contencioso-administrativo estaba prácticamente reservado a los actos de efectos particulares viciados solamente de ilegalidad, pues si la demanda se basaba en la inconstitucionalidad del acto, se aplicaba el procedimiento del recurso de*

---

<sup>6</sup> Andueza, José Guillermo: "Actos recurribles por inconstitucionalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (Conferencia inserta en la publicación: "El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela". Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1979, p. 51).

*inconstitucionalidad con las características exclusivas de éste, arriba señaladas. No obstante, en los últimos años, la jurisprudencia se ha apartado de esta interpretación estricta del citado ordinal 9º y tiende a darle al recurso contencioso-administrativo una interpretación más cónsona con el artículo 206 de la Constitución de 1961, que atribuye competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para anular los actos administrativos generales o individuales "contrarios a derecho", expresión que ha sido entendida por la Corte en su acepción más amplia, o sea, que la contrariedad al derecho implica tanto inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha.*

*"El proyecto, por una parte, recoge y hace más consistente la orientación jurisprudencial del Alto Tribunal y, por la otra, interpreta cabalmente las normas constitucionales atributivas de competencia de la Corte, rompiendo así con criterios y conceptos definitivamente superados.*

*"En efecto, en primer lugar, la distinción que ahora se hace no está basada en el vicio que afecta al acto (inconstitucionalidad o ilegalidad), sino en la naturaleza misma del acto, es decir, en que éste sea general o individual. Se establece un procedimiento único para las demandas de nulidad de los actos generales, fundamentadas tanto en razones de inconstitucionalidad como de ilegalidad; y otro procedimiento, el del recurso contencioso-administrativo, para las demandas de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, contrarios a derecho.*

*"En otras palabras, la diferencia de procedimientos consagrados en el proyecto, estriba en la forma que reviste el acto. Si el acto es de carácter general, normativo o no, emanado de los cuerpos legislativos nacionales, estatales o municipales, o del Poder Ejecutivo Nacional, se aplica el procedimiento de la acción de nulidad prevista en la Sección Segunda, Capítulo II del Título V. Si ese acto general es atacado por razones de inconstitucionalidad, su conocimiento corresponde a la Corte en Pleno, y si lo es por razones de ilegalidad, conoce la Sala Político-Administrativa, pero el procedimiento es siempre el mismo, el de la acción de nulidad, que viene siendo una acción popular (aunque limitada, pues se exige lesión en los derechos o intereses del accionante) y que reúne las otras características propias a este tipo de juicio, como ausencia de lapso de caducidad.*

*"Ahora bien, si el acto impugnado es un acto de efectos particulares, dictado por cualesquiera de los Poderes Públicos actuando en función administrativa, se consagra también un procedimiento único para su tramitación, que es el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación, desarrollado en la Sección Tercera del mismo Capítulo II, Título V. De este recurso conoce siempre la Sala Político*

*Administrativa, siendo indiferente que el acto sea atacado por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.*

*"No se hace diferencia entonces en cuanto al vicio que afecta al acto, sino entre los actos generales y los actos particulares, porque esta distinción sí se refleja en las cuestiones que anteriormente se planteaban con respecto al procedimiento.*

*"En efecto, el recurso contencioso-administrativo, por versar sobre un acto de efectos particulares, es decir, un acto que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas, es un recurso subjetivo y, en consecuencia, exige un interés calificado en el recurrente, un lapso para impugnar el acto y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda. El acto general en cambio, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo, requiere un tratamiento especial para impugnarlo, en cuyo caso se justifica la acción popular, que hemos descrito"<sup>7</sup>.*

La situación imperante para el momento en que entra en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia –19 de enero de 1977– era la siguiente:

1<sup>a</sup>.) Legitimación activa relativamente estricta –reservada a los "interesados legítimos" y, por supuesto, a los titulares de "derechos subjetivos" administrativos– para los recursos contencioso-administrativos, vale decir, de ilegalidad; y, en cambio, legitimación activa amplísima –no sólo para los titulares de las situaciones jurídicas mencionadas, sino aún para los "simples interesados" (acción popular) en el recurso de inconstitucionalidad; tan amplia que frente a otros sistemas jurídicos –piénsese en el consagrada en la Constitución francesa de 1958– nos permite preguntarnos, sobre todo en Francia, si existe allí un auténtico recurso de inconstitucionalidad;

2<sup>a</sup>.) Fundamentalmente concebido para actos de rango legal, nuestra jurisprudencia había extendido, sin embargo, con originalidad no siempre puesta de relieve, el privilegio de la acción popular aún contra los reglamentos emanados del Presidente de la República en Consejo de Ministros destinados a ejecutar las leyes.

---

<sup>7</sup> "Presentación (Exposición de Motivos) del anteproyecto de Ley Orgánico de la Corte Suprema de Justicia", elaborado por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y enviado a la Cámara de Diputados en fecha 15-VIII-75, también inserta en la publicación reseñada en la nota anterior. pp. 506 a 508.

He aquí, pues, al acto administrativo "general" por excelencia –pero acto administrativo–, susceptible de ser impugnado en jurisdicción constitucional gracias a un razonamiento jurisprudencial tan artificioso cuanto encomiable: puesto que la Carta Magna concede e impone al Jefe de Estado la atribución de reglamentar las leyes "sin alterar su espíritu propósito y razón" (es la frase constitucional) el desajuste que de la ley se produjere al ejercer esta competencia queda magnificado en un vicio de inconstitucionalidad, sancionable aún a través de la acción popular.

Esfuerzos mancomunados, doctrinarios y jurisprudenciales, para mantener la intangibilidad de los preceptos constitucionales que, justamente, se presupone constituyen el fundamento de nuestra inveterada vocación democrática insuflada por los padres de la nacionalidad.

¿El cuadro descrito ha sido de alguna manera modificado por la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia?

Los textos de derecho positivo que ella incorpora, son, fundamentalmente –a los fines de nuestro análisis– sus artículos 121 y 112:

*Artículo 121. - "La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.*

*"El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general";*

*Artículo 112. - "Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanado de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo, ante la Corte, por razones de constitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta ley".*

¿Fue modificada la situación por los textos transcritos o, por el contrario, reforzada a favor de la acción popular?

Cabe el tratamiento del tema que la respuesta a la anterior interrogante plantea, analizándolo en dos breves capítulos:

## I

Si el sistema imperante hasta el 31 de diciembre de 1976 es diferente –respecto de la acción popular de inconstitucionalidad– del vigente a partir

de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tres posiciones podrían razonablemente ser sostenidas: su restricción, su eliminación o su ampliación.

Averiguar si su alcance fue, simplemente, restringido, sería la Primera manera de abordar el problema. Ha sido, por de pronto, la expresada intención de los proyectistas. El informe de la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados lo ratifica<sup>8</sup>. La doctrina venezolana lo confirma.

En efecto, al comentar el transcrito artículo 112, Brewer afirma:

*"Conforme a esta norma..., todo habitante del país con plena capacidad jurídica puede intentar el recurso de inconstitucionalidad. La Ley Orgánica acoge, por tanto, la doctrina de la acción popular en cuanto que legitima para intentar el recurso no sólo a los ciudadanos, sino a toda persona natural o jurídica plenamente capaz.*

*"Sin embargo –anota– en cuanto a la popularidad de la acción, la Ley Orgánica establece una restricción: se necesita, además, que el acto impugnado afecte los 'derechos o intereses' del recurrente. Esta precisión del artículo 112 de la Ley Orgánica restringe –en opinión de Brewer– la popularidad de la acción a sus límites razonables: exige la lesión de los derechos o intereses del recurrente, pero puede, por supuesto, tratarse de un simple interés pero específico. Por ejemplo, si se trata de una ley de un Estado, al menos se requiere ser residente de dicho Estado de manera que la ley impugnada pueda lesionar los intereses del recurrente, y éste puede tener un simple interés en la constitucionalidad de la ley. Si se trata de la impugnación de una Ordenanza Municipal se exige, al menos, que el recurrente sea residente del Distrito o Municipio respectivo, o, por ejemplo, tenga bienes en él, de manera que sus derechos o su simple interés pueda estar lesionado.*

*"Si se trata de una ley nacional en cambio, en principio, cualquier habitante del país, con capacidad jurídica plena, podría impugnar la Ley, pues su interés simple por la constitucionalidad estaría lesionado por la Ley inconstitucional. Sin embargo, aún en estos casos, algunas limitaciones a la legitimación activa podrían surgir: si se tratase, por ejemplo, de la impugnación del artículo (para esa época vigente) del Código de Comercio que establece una discriminación respecto a las mujeres de no poder ser Síndicos de quiebra 'aun cuando sean comerciantes', violatoria del artículo 61 de la Constitución, la acción no podría ser intentada sino por una mujer. La Ley Orgánica –concluye*

---

<sup>8</sup> Dicho informe puede ser confrontado en la publicación reseñada en la nota 6, págs. 512 a 564. Confrontar especialmente las págs. 548 a 549.

*Brewer—, sin quitarle la popularidad a la acción, la restringe al grado de que exista una lesión potencial al interés del recurrente, por su residencia, su condición o por la situación de sus bienes*"<sup>9</sup>.

En el mismo sentido Luis Beltrán Guerra expresa: "El artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece un supuesto general de legitimación procesal para ejercer el recurso contra los actos de efectos generales, el cual, evidentemente exige una subjetividad en el accionante... El recurso de inconstitucionalidad, por ende —continúa— ha quedado limitado en el sentido de que *no todo ciudadano está legitimado* para intentar esta acción. Se requiere, no obstante, que él esgrima la *ilegalidad* —posteriormente insistiremos en esta frase— o inconstitucionalidad de un determinado acto, y que tenga, además, un *interés patrimonial* en que la nulidad del mismo sea pronunciada"<sup>10</sup>.

Reciente jurisprudencia de nuestro máximo tribunal presenta con cautela la tesis: "Se ha dicho —afirma la sentencia de 29 de julio de 1980— que con la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la acción popular, denominación con que se *distinguía* el recurso de impugnación por inconstitucionalidad de un acto de efectos generales, ha sido limitado en cuanto a la posibilidad de su ejercicio. La legitimación activa que antes se reconocía a todo ciudadano para solicitar la anulación de cualquier ley nacional o acto general de los cuerpos legislativos que colidieran con la Constitución, *parece haber se restringido* en virtud de los requisitos establecidos en el artículo 112 de la citada ley...

"La exigencia de que el recurrente se considere afectado en sus derechos o intereses debe sin embargo interpretarse —se afirma en ese fallo— *sólo en el sentido de evitar el ejercicio de acciones completamente temerarias o intrascendentes*. De modo alguno —concluye— como un impedimento que obstaculice el inicio de cualquier acción que tienda a la salvaguardia del estado de derecho cuyo fundamento esencial y configuración se encuentran en las normas de la Constitución de la República"<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Brewer, ob. citada es la nota 3, p. 122.

<sup>10</sup> Guerra, Luis Beltrán; "El procedimiento del recurso de inconstitucionalidad", ob. cit. en la nota 6, págs. 234 a 235.

<sup>11</sup> Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Sala Plena). Tanto en ésta., como en la que: más adelante se cita (de 19 de febrero de 1981) fue ponente el Presidente de la Sala Político-Administrativo Dr. René De Sola.

Los términos en que ha sido planteada la llamada "restricción" de la acción popular postulan implícitamente –Segunda manera de abordar el problema planteado en este Capítulo inicial de mi exposición– la tesis de su eliminación del ordenamiento jurídico positivo venezolano.

En efecto, cuando se afirma en los textos transcritos: que la acción de nulidad "viene siendo una acción popular (aunque limitada, pues se exige lesión en los derechos e intereses del accionante)"; que, en cuanto a su popularidad, la Ley Orgánica establece una restricción por cuanto "se necesita, además, que el acto impugnado afecte los derechos o intereses del recurrente"; que el artículo 112 "evidentemente exige una subjetividad en el accionante", "un interés patrimonial en que la nulidad del mismo sea pronunciado"; cuando todo eso se afirma ¿no se está concluyendo, implícitamente, en que las características de nuestra acción popular –"que cualquier particular puede ejercerla en nombre de la colectividad"; "que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen un conglomerado"; "que se da a cualquiera del pueblo. . . quien no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo; que la "ejerce un ciudadano como tal que no defiende su patrimonio propio"<sup>12</sup>; características que les dan su peculiar fisonomía y la definen– han desaparecido y con ello ha quedado suprimida la esencia de la acción (su "popularidad"), no se está afirmando acaso que ha quedado ella misma eliminada o, al menos, transformada en otra, menos amplia, que alguna limitación exige para intentarla?

Nos parece inevitablemente concluyente la afirmativa como conclusión de la tesis restrictiva.

Pero aún es posible plantearse el problema desde una *Tercera* posición:

La acción ha quedado ampliada en el sentido de que ha sido extendida al recurso contencioso-administrativo (de ilegalidad) contra actos de efectos generales emanados de la administración.

Posición que podría colegirse de la propia Exposición de Motivos al ante-proyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando afirma: "la distinción que ahora se hace no está basada en el vicio que afecta al acto (inconstitucionalidad o ilegalidad) sino... en que éste sea general o individual... En efecto –continúa la cita– el recurso contencioso administrativo, por versar sobre un acto de efectos particulares, es decir, un acto

---

<sup>12</sup> Confrontar las citas a que se refieren las notas 3, 4, 5, 7, 9, 10.

que se concreta a una determinada persona o a una categoría de personas perfectamente individualizadas, es un recurso subjetivo, y, en consecuencia, exige: un interés calificado en el recurrente, un lapso y ciertos requisitos en cuanto a la documentación de la demanda. El acto general, en cambio –aún el emanado de la Administración, acoto–, por ser un acto que afecta en igual medida a toda la colectividad o a un sector de la misma, cuyos componentes no se pueden identificar, como recurso objetivo (que es), requiere un tratamiento especial para impugnarlo, en cuyo caso –concluyen los proyectistas– se justifica la acción popular que hemos descrito"<sup>13</sup>.

Y es que la propia ley Orgánica, aparentemente, da pie para sostener esta tercera posición cuando expresa: "las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo...".

Lo que lleva a Pérez Luciani a afirmar: "El recurso contencioso administrativo de ilegalidad contra los actos generales se ha visto favorecido por la norma del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece que el recurso podrá intentarse en cualquier tiempo". En cambio, de acuerdo a la normativa anterior, sólo era claro que cuando se trataba del vicio de inconstitucionalidad no existía ningún lapso preclusivo. La norma que establecía el lapso de caducidad de los recursos contra los actos administrativos no distinguía entre actos generales o particulares, por lo que al parecer –concluye– deberían extinguirse en el breve plazo de seis meses"<sup>14</sup>.

En tal sentido parece encaminarse la decisión de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa) de 24 de abril de 1980 que atribuye a la acción de nulidad prevista en el artículo 112 de la ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia las características de imprescriptibilidad "y la cualidad genérica de cualquiera ciudadano para intentarla (acción popular)".

Una eventual confirmación podría encontrarse en sentencia (19 de febrero de 1981) de la Corte Suprema de Justicia. Los impugnantes y adherentes al recurso alegaron "el interés que les confiere su profesión de abogado" y, además, el último, su condición de profesor universitario, con "interés en que se llegue al establecimiento de la verdad, ya que el artículo

<sup>13</sup> Texto citado en la nota 7, p. 507.

<sup>14</sup> Pérez Luciani, Gonzalo: "Los recursos contenciosos-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en la obra a que se refiere la nota 6, p. 144.

1° de la ley de Universidades le impone la tarea de "buscar la verdad y afianzar los valores trascendentales del hombre", alegando, finalmente, que le asistía asimismo el interés de todos los ciudadanos en que se cumplan las finalidades que un organismo (en el caso el Banco Central) –calificado en el curso del debate procesal como establecimiento asociativo que forma parte de la administración descentralizada– cumpla las finalidades esenciales que le asigna la Ley que lo rige. Se trataba –he aquí lo interesante del caso– de un recurso de pura ilegalidad que, por cierto, fue declarado sin lugar; pero no se detuvo la Corte en el problema de la legitimación activa. No podría colegirse, por tanto, que el Alto Tribunal admitiera la acción con base en el interés simple alegado por uno de los recurrentes, pues esgrimieron asimismo los impugnantes condiciones profesionales que los coloca en situación diferenciada respecto del resto de la colectividad, situación que podría emparentarlos con un interesado legítimo.

## II

La prudente reserva de la parcialmente transcrita decisión del 29 de julio de 1980 surgida del supremo tribunal; el hecho de que no siempre la intención del proyectista –oportuna, útil y respetable–, ni aún la de los legisladores, constituyan, sin embargo, necesariamente, la del "legislador", me lleva a proponer un nuevo planteamiento del problema tratando de sustentarlo en la intención que del legislador quedó plasmada en la normativa concreta de la ley, globalmente interpretada con arreglo a los preceptos que al efecto consagra el artículo 4° de nuestro Código Civil, cuyo carácter orientador lo coloca –como incesantemente ha puesto de relieve Moles– con rango prelativo sobre todo el sistema jurídico patrio y cuya ubicación más apropiada hubiera sido quizá el texto constitucional.

Recordemos el precepto:

"A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador".

"Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho".

El planteamiento que oso proponer podría formularse así: Pese a la intención del Proyecto ¿no habrá permanecido consagrada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la acción de inconstitucionalidad contra actos generales del poder público en su prístina concepción "popular", frente a un recurso contencioso administrativo –de exclusiva ilegalidad– restringido a los titulares de derechos subjetivos e intereses legítimos y por tanto, vedado a los simples interesados (acción popular)?

-Diferentes razones parecen confirmar la sospecha. Es lo que me propongo dilucidar en este segundo capítulo de la conferencia:

1a) La pieza matriz del argumento de la Procuraduría General de la República –al menos en el pasado– era la identidad entre imprescriptibilidad, recurso objetivo y acción popular<sup>15</sup>, en el sentido de que al recurso objetivo de inconstitucionalidad –inclinado prioritariamente a la protección objetiva, que no subjetiva, de la norma suprema–, para que lograra, amplia e indefinidamente, su efecto protector, se les asignaban las notas de "imprescriptibilidad" y de "popularidad". Aun cuando pareciera que, dentro de la nueva normativa que analizamos, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contrariara ese argumento tradicional, es lo cierto que un análisis más acabado del mismo, dentro del contexto global de la propia ley, revelaría lo contrario.

En efecto, si bien el 134 expresa "que las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del poder público –sin discriminarlos, observo– podrán intentarse en cualquier tiempo", el 115 *ejusdem*, que remite al 84 del mismo texto legal, convierte (ordinal 3º del 84) la prescriptibilidad de esa misma acción en una valla –por vía de excepción de inadmisibilidad– a la entrada del recurso *in limine litis*. ¿Incongruencia del legislador?: No, si se entiende que el parcialmente transcrito 134 –al igual, como sugeriré más adelante, que el 112– se refiere, con amplitud, a los actos generales del poder público susceptible de ser atacados por inconstitucionalidad, en tanto que la excepción de inadmisibilidad prevista en el ordinal 30 del 84 opera sí –por mandato del 115– pero exclusivamente contra los actos generales del poder público susceptibles de recurso de ilegalidad. Esa interpretación del 134 nos abre un camino que otras "sospechas" ayudan a desbrozar.

---

<sup>15</sup> Véase: "Doctrina de la Procuraduría General de la República" - 1963, págs. 160 y ss., todas de muy interesante contenido en relación con la legitimación activa.

2a) Interpretado, conforme a las normas rectoras impuestas por el transcrito artículo 4 del Código Civil, el 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia acude, obstinadamente diría, a la conjunción disyuntiva "o", en el que veo como un esfuerzo del legislador por dejar subyacente la necesaria diferencia de tratamiento conceptual y práctico que en derecho venezolano han merecido tradicionalmente los vicios de inconstitucionalidad, por una parte, y de ilegalidad, por la otra; esto no empiece su tramitación procedimental única, congruente con el común denominador de que los atacados tienen, al unísono, la característica de "acto de efectos generales". Por de pronto, ayuda a la interpretación del 112 el 121 *ejusdem*. En efecto,

3a) Cuando este último da acceso al recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares a "quienes tengan interés personal legítimo y directo", ¿está destinada la frase a bautizar con semejante denominación, sólo a los técnicamente considerados titulares de derechos subjetivos? La indicación "*personal*" podría inducirnos a esa deducción; pero el auxilio del 111 nos aclara el concepto: si bien concebido para el contencioso contractual –cuyos lineamientos generales nacen del contencioso de anulación– distingue el 111 entre "cocontratantes" (aquí inequívocos titulares de "derechos subjetivos administrativos" derivados de la relación contractual) e "interesados legítimos", a los que el artículo denomina igualmente titulares de "un interés legítima personal y directo", situación que los distingue de otras personas también "extrañas a la relación contractual" y del Fiscal General de la República.

No cabe, pues, duda de que la expresión "interés personal legítimo y directo" está concebida por el artículo 121 para los interesados legítimos y que el legislador juzgó innecesario mencionar expresamente a los titulares de derechos subjetivos por considerarlos evidentemente, más afectados, y, por tanto, primariamente habilitados –con mejor título que los interesados legítimos– para la interposición del recurso. Su exclusión conduciría a una interpretación inadmisibles de la norma<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Un argumento definitivo, a mi juicio, lo aporta la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuya vigencia comenzará el 1° de enero del presente año. Aun cuando en su artículo 23 remite el problema de la legitimación activa a las previsiones de los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, expresa sin embargo, en el

Habilitados por el artículo 121 sólo los titulares de derechos subjetivos y de intereses legítimos para interponer recursos de anulación contra actos "administrativos" –y no de otra naturaleza, observo– de efectos particulares; y excluidos de esa habilitación los simples interesados –cuya representación ejercerían el Fiscal General de la República y otros funcionarios legalmente autorizados para ello, en lo que podría ser una nueva manifestación del interés legítimo derivado de la peculiar situación de esos funcionarios frente al resto de la colectividad– volvamos, finalmente, al 112.

4a) Enmarcada su regulación dentro de la sección destinada a regir los juicios de nulidad de los actos –sin distinguo discriminador por el origen, apunto– "generales", señalé anteriormente el uso reiterado que el legislador hace en la norma de la conjunción disyuntiva "o" para diferenciar: 1º) derechos de intereses; 2º) leyes, reglamentos, ordenanzas *frente* a otros actos también generales; 3º) especies –siempre de la misma índole "general"– emanados de cuerpos deliberantes nacionales, estatales o (la conjunción recobra, en el texto, el valor, que también tiene, de equivalencia) municipales, por una parte, de las surgidas del Ejecutivo Nacional, por la otra; 4º) distingue también entre razones de inconstitucionalidad o disyunción de ilegalidad.

5a) Sin olvidar la nota "popular" de la frase inicial del artículo: "*Toda persona* natural o jurídica plenamente capaz", coincidente con la afirmación

---

artículo 85, refiriéndose a las personas legitimadas para interponer un recurso en vía administrativa, lo siguiente: "Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo II, ("De los recursos administrativos") contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos". Esto equivale a considerar legitimados activos en los recursos "internos", exclusivamente a los titulares de derechos subjetivos y de intereses legítimos. Tan precisa definición condiciona asimismo la legitimación activa en el contencioso-administrativo, ya que ella tendría que ser idéntica, en ambos procedimientos, en razón de que –como los de impugnación en la vía interna son fatalmente previos al contencioso– una declaración del legislador en sentido más amplio (por ejemplo, que extendiera el contencioso a los simples interesados) resultaría inocua, porque ¿cómo podrían éstos tener acceso al contencioso sin la posibilidad de haber pasado previamente por el tamiz de los recursos internos? Los términos categóricos del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contribuyen a definir las prescripciones del artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que los interesados legítimos, personales y directos de que allí se habla son –por oposición a los titulares de derechos subjetivos– los interesados legítimos de que trata el 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

doctrinaria: "Sólo pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad aquellas personas que tienen capacidad para estar en juicio" (Andueza)<sup>17</sup>.

¿No cabe entonces –pregunto– a tenor de lo expuesto, continuar diferenciando, legítimamente, en los juicios de nulidad contra actos generales de diferente origen orgánico, distinguir, repito, a los fines de la legitimación activa y aún dentro de un tratamiento procedimental único, entre juicios de nulidad por ilegalidad, con habilitación procesal relativamente restringida (derechos subjetivos e intereses legítimos), y amplísima –incluso para los simples interesados (acción popular)– en los casos de inconstitucionalidad?

6a) Parecería, en efecto, que el artículo 112 se dirige tanto a los interesados legítimos como a los simples interesados. Anuncié por eso, en su momento, que retomaría la frase, escrita por Guerra –si bien es cierto que con otros fines– en referencia al legitimado activo: "se requiere –decía Guerra– que él esgrima la *ilegalidad* o *inconstitucionalidad* de un determinado acto"; pero, me pregunto, ¿para qué distinguir, si los efectos fueran los mismos?

7a) Obsérvese, insisto, en que el artículo 121 emplea la definitoria frase "interés personal legítimo y directo." respecto de la impugnación de actos *administrativos* y de efectos *particulares*, en tanto que el 112 alude –respecto de los juicios de nulidad contra actos, no importa su origen, de efectos generales– la reveladoramente imprecisa expresión "intereses", a secas, sin calificativos, sin añadirles el posesivo "sus" que reserva sólo para los "derechos".

Teniendo por norte las ideas aquí osadamente expuestas esta tarde –dentro de los límites de una conferencia y sin afán de estudio monográfico profundo– esbozadas, mejor, ante tan ilustrada concurrencia, teniendo esas ideas por delante, repito, permítaseme, por última vez, una nueva lectura de los artículos 121 y 112, en el orden propuesto.

Dice el primero:

*"La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés general, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.*

---

<sup>17</sup> Andueza, José Guillermo: "La jurisdicción constitucional en el derecho venezolano". Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1974.

*"El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la ley atribuye tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto cuando éste afecte un interés general".*

Reza el segundo:

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

¿Revela esta última lectura que nuestra vernácula acción popular, renace, libre, sin limitaciones, cual ave fénix?

Creo que su restricción no trasluce de la intención del legislador plasmada en la norma; y creo también que esta interpretación no traiciona la intención de los proyectistas de establecer una tramitación única (notificaciones, publicaciones, lapsos) para lograr la nulidad de actos generales afectados de inconstitucionalidad o de ilegalidad, puesto que, como ellos mismos expresan con elocuencia, "la contrariedad al derecho implica tanto inconstitucionalidad como ilegalidad propiamente dicha"; ni que traicione la intención que, ante todo y sobre todo, tuvieron los proyectistas de terminar con la distinción según la cual sólo el vicio de inconstitucionalidad acarrea la inexistencia o, quizás mejor expresado, la nulidad absoluta –con efectos hacia el pasado–, cuando, al contrario, ésta podría proceder también por vicio grave de legalidad.

Señores:

Perdóneseme el abuso del tiempo. El tema es apasionante. Quise contribuir, en alguna forma, aunque heterodoxa –que también es forma de colaborar– con la interpretación de un instrumento legal que vino a llenar un vacío de quince años, con cuya sanción se puso en evidencia el feliz resultado de la cooperación y, aún más, de la concertación, entre instituciones y personas: La propia Corte Suprema de Justicia, a cuyo frente estaba entonces la vocación de trabajo, a la par laboriosa que de altura, de su Presidente Martín Pérez Guevara; y el Congreso, donde codo a codo trabajaron los Diputados Morales Bello y Caldera Pietri, tanto en el seno de

la Comisión de Política Interior que aquél presidía —a la cual se encomendó el proyecto— como en el debate ante la Cámara. El señalado esfuerzo por ellos realizado merece reconocimiento y empeña nuestra gratitud. Otras instituciones —la misma Corte, la Procuraduría General de la República, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y esta digna Academia— al promulgarse la ley comenzaron rápidamente a ahondar en su interpretación y alcance<sup>18</sup>. Hoy, con vuestra benevolencia, me ha correspondido a mí.

Una pléyade de juristas asiste a este acto. Si bien toca ahora a la jurisprudencia acometer su labor interpretativa e integradora, los aportes doctrinarios de este selecto auditorio contribuirían a enriquecer la tarea jurisdiccional. Si ello ocurriere, estoy convencido de que los pioneros de la ley verían plasmada en hechos la gratitud colectiva a su encomiable vocación de servicio.

Señoras; Señores.

---

<sup>18</sup> La publicación: "El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela", citado en la nota 6, el cual recoge conferencias preparadas para un ciclo organizado por las 4 instituciones mencionadas en el texto, responde justamente a esa preocupación. En cuanto a la labor legislativa, las intervenciones registradas en el Diario de Debates de la Cámara de Diputados, son ilustrativas.