

Comentarios Monográficos

EVALUACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA* A DOS DÉCADAS DE SU VIGENCIA

IDEAS SOBRE CREACIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Josefina Calcaño de Temeltas

Magistrado de la Corte Suprema de Justicia

Motivo trascendente nos convoca. Conmemoramos los veinte años de vigencia del texto normativo que rige la organización y funcionamiento del Suprema Tribunal de la República. Y, si de eso únicamente se tratara, parecería desproporcionado la celebración de un acto solemne como éste. Mas, la festividad deviene, no por el transcurso de dos décadas de ese instrumento jurídico, aunque relevante hecho, sino por la profunda y radical transformación que significó no solamente para el órgano al que estaba fundamentalmente destinado a regular, sino también por haber incorporado en su articulado novedosas instituciones atinentes a la jurisdicción contencioso-administrativa, que vinieron a cubrir transitoriamente carencias legislativa, que aún subsisten.

Baste evocar, en efecto, la situación imperante en esos dos aspectos para el año 1976 cuando se sancionó y promulgó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. El constituyente de 1961 enmendó el error histórico que representaba el bicefalismo en el vértice del Poder Judicial instaurado en la Constitución de 1953 con la existencia, durante su imperio, de dos órganos: la Corte Federal y la Corte de Casación, lo que constituía una evidente regresión al mismo sistema que privó como fórmula provisional entre 1881 y 1904; de modo que, volviendo a la vieja tradición constitucional de un Tribunal Suprema único, en 1961 se refunde la Corte Federal y la Corte de Casación en un sólo órgano judicial, al cual se denomina nuevamente Corte Suprema de Justicia, igual que en la Carta de 1947 y, en el siglo pasado, en las Constituciones de 1830, 1857 y 1858.

El artículo (211) que abre el Capítulo II del Título VII de la Constitución de 1961, reviste al Tribunal Supremo de toda la majestad y jerarquía que constitucionalmente le corresponde al hacer énfasis en su condición de más alto Tribunal de la República y disponer que contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno. Se establecen las atribuciones constitucionales de la Corte y las condiciones para ser Magistrado de la misma, pero, salvo la referencia a que funcionaría en Sala, cada una de las cuales tendría por lo menos cinco Magistrados, deja al legislador ordinario el señalamiento de la integración y competencias de las Salas.

Durante 15 años tuvo aplicación el ordenamiento previsto en la Disposición Transitoria Décimoquinta de la Constitución, la cual establecía que, mientras fuese dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las actuaciones de la Corte en Pleno y de la Sala Político-Administrativa se regirán por la Ley Orgánica de la Corte Federal, y las de las Salas de Casación Civil, y de Casación Penal, por la Ley Orgánica de la Corte de Casación, ambas de 1953.

*

Discurso de Orden pronunciado en el Auditorio de la Corte Suprema de Justicia el 30 de Julio de 1997.

En ese prolongado lapso entre la Constitución de 1961 y la de la Ley Orgánica de la Corte en 1976, surgieron varias iniciativas de anteproyectos o proyectos de leyes. La más antigua provino de la misma Corte, específicamente del Dr. Eloy Lares Martínez, Magistrado de la Sala de Casación Civil en el primer período que siguió a la instalación de la Corte. Ese anteproyecto, que no fue concluido, desarrollaba el articulado referente a la parte orgánica y en materia de competencia, unía las normas correspondientes de las dos leyes entonces vigentes (la de Casación y la de la Corte Federal).

En 1965, el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, preparó un anteproyecto elaborado por el Dr. Martín Pérez Guevara, miembro para entonces de la Comisión Redactora y Coordinadora de Leyes, el cual fue remitido a la Corte Suprema a título de colaboración del Ejecutivo en el trabajo que se pensaba estaba realizando la Corte con el objeto de introducir un proyecto propio en el Congreso.

A fines de la década del 60 algunos diputados tomaron la iniciativa de elaborar un proyecto que pasó al estudio de la Sub-Comisión de Justicia de la Comisión de Política Interior de la Cámara Baja. En este proyecto aparecen algunas de las disposiciones que contenía el anteproyecto del Ejecutivo, pero en líneas generales se seguía la orientación de las leyes vigentes para entonces. En el año 1970, el Congreso designó una Comisión numerosa de la cual formaban parte tres Magistrados de la Corte, los doctores José Agustín Méndez, Jonás Barrios Escalona y Carlos Trejo Padilla. Esta Comisión presentó un proyecto que fue distribuido entre todos los Magistrados de la Corte para que formularan sus observaciones. El Dr. Pérez Guevara, quien para 1971 ocupaba la Presidencia de la Sala Política-Administrativa, presentó objeciones de fondo al proyecto de la Comisión del Congreso y elaboró uno nuevo que reproducía muchas de las ideas del proyecto del Ejecutivo redactado por él mismo en 1965.

Con base en estos dos documentos, la Comisión de Política Interior elaboró otro proyecto, en el cual se ensamblaba parte del formulado por Pérez Guevara y parte del preparado por la Comisión del Congreso, el cual fue nuevamente remitido a la Corte para su consideración. En esa oportunidad se logró un consenso entre los quince Magistrados de la Corte, quienes después de numerosas y extensas sesiones de trabajo, lideradas y coordinadas por el Dr. Martín Pérez Guevara, efectuaron modificaciones de fondo y de forma al proyecto enviado por la Cámara de Diputados. En agosto de 1975 fue remitido al Congreso el texto reelaborado por la Corte y es este último el que, con muy pocas modificaciones, fue en definitiva sancionado por el Congreso de la República el 26 de julio de 1976, promulgado el 30 de ese mismo mes y año, y que entró a regir el 1° de enero de 1977.

La narración cronológica anterior revela la participación activa y decisiva del Dr. Martín Pérez Guevara en la concepción y formulación de la Ley cuyo vigésimo aniversario hoy festejamos. Testigos de ese fervor y de su querencia por esta institución, son su esposa Doña Flor Rovero de Pérez Guevara, y sus hijos Tatiana y Martín, quienes, consecuentes con su pensamiento y acción, han decidido donar a la Biblioteca Central de esta Corte, distinguida precisamente con el nombre de Martín Pérez Guevara, la colección de libros, material bibliográfico y otras publicaciones que le pertenecieron. De ahí que, para quienes desempeñamos la suprema magistratura judicial, el reconocimiento y la gratitud que debemos al Dr. Pérez Guevara como tributarios de su obra, se extienda también a sus más cercanos familiares.

Y valga recordar a los catorce restantes Magistrados para la época, varios lamentablemente fallecidos, quienes también prestaron su valioso concurso en la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: Dres. Julio Ramírez Borges, Miguel Angel Landáez, Jonas Barrios Escalona, Saúl Ron Troconis, Carlos Trejo Padilla, José Román Duque Sánchez, Rafael Rodríguez Méndez, Ignacio Luis Arcaya, José Agustín Méndez, Ezequiel Monsalve Casado, Antonio José Lozada, Víctor Ortega Mendoza, Luis Loreto y Nelson Dávila Aguilera.

El hecho de haber puesto fin al largo régimen de transitoriedad en el funcionamiento del Supremo Tribunal es ya, de suyo, logro encomiable de ese texto legislativo, pues fácil es advertir lo anacrónico que resultaba en 1976 la aplicación de una serie de disposiciones cuyo contenido había perdido el sentido que las inspiró en 1953 y aparecían fatalmente rebasadas por la dinámica natural del proceso evolutivo de las instituciones jurídicas venezolanas.

La adecuación de la Corte Suprema de Justicia a las nuevas realidades jurídicas políticas y a los principios y preceptos constitucionales de la Carta de 1961 que redimensionaban el rol del Máximo Tribunal de la República como garante del Estado de Derecho y supremo contralor de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público, fue el objetivo básico perseguido por el proyectista en la formulación del texto normativo que comentamos.

Esa importante y delicada misión del Alto Tribunal está consagrada en el artículo 2° de la Ley y razonada en su Exposición de Motivos, en los siguientes términos:

“La Corte Suprema de Justicia, tal como está concebida en la Constitución, ejerce el control de la aplicación de la Constitución y de las leyes; tiene la custodia de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público e incumbe en ella hacer respetar el principio de la separación de los Poderes. Participa, por una parte, de los principios que inspiraron la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos y, por la otra, de los que dieron origen a la institución del Tribunal de Casación en Francia. Ejerce, por tanto, el control constitucional y legal de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Así es que, tanto el derecho público como el derecho privado son objeto de litigio en la Corte Suprema de Justicia”.

“Es una institución política que marca los límites entre los Poderes Públicos y fija el alcance que se debe dar a los derechos individuales. Además, controla la recta aplicación de la ley por los órganos del Poder Judicial que le están subordinados y en la conjugación del control de todos los Poderes Públicos es la suprema garantía del respeto de la Constitución y de la subordinación a la Ley.”⁷⁶

Esa condición polivalente de este órgano judicial se ve reflejada en todo el articulado de la ley. En primer lugar, por la relevancia que se confiere a la Plenaria del Cuerpo en la estructura de la Corte. En efecto, al hacer referencia expresa en el texto de la ley a la Sala Plena o Corte Plena, constituida por la agrupación de los quince Magistrados que en su totalidad integran la Corte, el legislador adoptó una concepción diferente de la que privaba en la mayoría de los proyectos de ley elaborados con anterioridad a 1976, de los cuales se desprendía que eran las diferentes Salas que integraban la Corte (Político-Administrativa y de Casación Civil y Penal) las que poseían competencias y atribuciones específicas y que esas Salas reunidas formaban la Corte en Pleno, la que, a su vez, disponía de ciertas competencias. La vigente Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se aparta de esa orientación, e interpretando la voluntad del constituyente expresada en los artículos 212, 215 y 216 de la Carta Fundamental, concibe a la Corte Suprema de Justicia como el ente destinatario de todas las competencias y atribuciones constitucionales y legales; es decir, que la Corte Suprema de Justicia como tal, es el órgano que a fin de poder realizar sus específicos cometidos constitucionales y legales, se organiza en diferentes Salas.

1. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en “El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela” -UCV- Caracas, 1979. Págs. 514 - 515.

Partiendo de esa concepción de la Corte, el legislador denomina el Título II de la Ley “de la competencia y atribuciones de la Corte” (y no de las Salas) y de la normativa contenida en este Título se evidencia claramente la distinción que hace entre la *competencia* y las *atribuciones* asignadas al Máximo Tribunal. La competencia está referida a los asuntos en que la Corte Suprema de Justicia actúa en calidad de Tribunal, esto es, en aquellas materias que entrañan un litigio e implican un procedimiento o actividad procesal, las cuales se vierten en 34 ordinales del artículo 42 y luego se las distribuye en el artículo siguientes entre las diferentes Salas; las atribuciones, en cambio, comprenden todas aquellas cuestiones propias del conocimiento y decisión del Alto Tribunal, pero que no suponen una controversia, las que también se enumeran en 26 ordinales y se las reparte entre las Salas. (Art. 44)

Por otra parte, a fin de racionalizar las competencias de las Salas, el legislador redistribuye éstas entre las mismas en atención a la afinidad de la competencia natural de cada una con la materia de que se trate, trasladando así algunas que venía ejerciendo la Sala Político-Administrativa (ex-Corte Federal) a las de Casación Penal o Civil, a las que asignó, entre otras, la competencia para el conocimiento de las extradiciones, radicación de juicio, conflictos de competencia, con lo cual, además de la especialización de las Salas en la atribución de competencias más cónsonas con ellas, también se tendía a descongestionar de asuntos a la Sala Político-Administrativa.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia devuelve a la Corte en Pleno la competencia que originalmente le fuera atribuida por el constituyente y que, transitoriamente, mientras se dictase la Ley Orgánica, venía ejerciendo la mencionada Sala Político-Administrativa.

Se luce el legislador de la Corte en la regulación procedimental. Era grave la situación que existía al respecto con anterioridad a esta ley. Las escasas disposiciones de procedimiento en la Ley de la Corte Federal, adolecían de serias deficiencias técnicas en el aspecto procesal: eran confusas, incompletas e inconexas (como la referente al lapso de caducidad) y, en términos generales, defectuosamente redactadas. Se presentaban, por lo demás, numerosas lagunas y fue gracias a la jurisprudencia de la Corte Suprema y a los aportes clarificadores de la doctrina venezolana, que pudo llegarse a instrumentar, algunas veces en forma bastante rudimentaria, un procedimiento aceptable, especialmente para el desarrollo de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad y de los recursos contencioso-administrativos.

Es precisamente respecto a estos dos últimos supuestos donde radica la innovación procedimental más importante introducida por el legislador de 1976.

En efecto, bajo la vigencia de la antigua Ley Orgánica de la Corte Federal, la posición tradicional mantenida por la doctrina venezolana y por la jurisprudencia de la Corte, vinculaban el procedimiento aplicable a determinados juicios, a la categoría de la norma infringida. Así, si la disposición era de rango constitucional, el acto se reputaba inexistente, podía ser atacado por cualquier ciudadano (acción popular), no había lapso de caducidad y los efectos de la decisión eran absolutos. Si, por el contrario, la norma infringida era de naturaleza legal, se aplicaba un procedimiento diferente, pues se establecía un lapso de caducidad, se requería un interés calificado en el recurrente, el juicio era contradictoria y el fallo podía o no tener efecto retroactivo. En ambos recursos no se hacía distinción alguna entre los efectos del acto impugnado: así fuese de efectos particulares, por el hecho de ser atacado de inconstitucionalidad, se aplicaba el procedimiento reservado al llamado “recurso de inconstitucionalidad” autónomo, con las peculiaridades propias de éste que he descrito, (acción popular, ausencia de lapso de

caducidad, etc.); y así fuese de efectos generales, si lo que se cuestionaba era su legalidad, se le daba el tratamiento de los “recursos de ilegalidad”, con las características correspondientes a estos recursos, esto es, legitimación activa restringida, lapso de caducidad de seis meses para impugnarlos, etc.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cambia radicalmente el sistema de control jurisdiccional de los actos estatales, al establecer *dos tipos de procedimientos diferentes basados, no en la categoría de la norma infringida, sino en la forma que reviste el acto impugnado: si éste es de efectos generales o si es de efectos particulares*. Esta distinción resulta la más lógica y coherente, pues, en el primer supuesto, por tratarse de un acto normativo y, por ende, 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, se justifica un tratamiento especial para impugnarlo, cuyos rasgos más importantes se traducen en la ausencia de lapso de caducidad y en la legitimación amplia para su ejercicio. En cambio, cuando el acto es de efectos particulares o individuales, el recurso es subjetivo, al concretarse a una determinada persona o a varias que puedan ser individualizadas y, por tanto, es razonable que se exija un interés calificado en el recurrente, un lapso para impugnar el acto y mayores requisitos en la documentación de la demanda.

Así, quedó instituida en la ley una acción de nulidad (Art. 112) dirigida exclusivamente a obtener la nulidad de los actos de efectos generales (normativos) emanados de cualesquiera de los órganos legislativos del Estado (nacionales, estatales o municipales), o del Poder Ejecutivo Nacional, viciados de inconstitucionalidad o de ilegalidad; y un recurso contencioso-administrativo de anulación (Art. 121) tendente a la declaratorio de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

Profunda significación reviste lo que hizo el legislador de la Corte respecto a la jurisdicción contencioso-administrativa. Hasta 1976 esta jurisdicción carecía absolutamente de regulación específica en lo que atañe al contencioso-administrativo general u ordinario, pese a la previsión constitucional contenida en el artículo 206 de la Carta de 1961.

Ahora bien, entre los objetivos de la ley, confesado por el proyectista en su Exposición de Motivos, figura en lugar destacado, la incorporación de mecanismos e institutos jurídicos que permitieran elevar el nivel de eficiencia del Supremo Tribunal a la par que adecuar la normativa que lo rigiera a las corrientes doctrinarias más avanzadas. Es claro que tales propósitos no podían lograrse si se mantenía el mismo esquema de competencias que venía ejerciendo aun cuando no le estaban constitucionalmente atribuidas, y que, por tanto, podían perfectamente ser transferidas a otros órganos jurisdiccionales, al tiempo que se descongestionaba de asuntos a la Sala Político-Administrativa.

Es así que el proyectista concibe y el legislador plasma toda una estructura organizativa de la jurisdicción contencioso-administrativa, atribuyendo a órganos judiciales diferentes a la Sala Político-Administrativa: la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, que la ley crea, y a tribunales civiles que especializa en la materia contencioso-administrativa, el conocimiento de los asuntos originados por la actividad de la administración estatal o municipal, así como el control de la legalidad de los actos producidos por órganos o autoridades distintas del Poder Ejecutivo Nacional que hasta entonces conocía y decidía la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa; solución provisional hasta tanto el legislador ordinario cumpla con el mandato constitucional de sancionar la ley especial que organice en forma definitiva la materia.

Por ello, el examen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia revela que está técnicamente estructurada en dos partes: la primera dedicada exclusivamente a todos los aspectos concernientes al Máximo Tribunal, y la segunda, a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual no significa que se trate de regulaciones autónomas, pues las previsiones atinentes a esta última contempladas en las Disposiciones Transitorias, están íntimamente relacionadas con las soluciones dadas a la organización y funcionamiento de la Corte, especialmente en lo relativo al ámbito de su competencia.

Resulta interesante constatar que las dos cuestiones legisladas que acabamos de comentar: la de los procedimientos y la instauración de la jurisdicción contencioso-administrativa que, en su momento, fueron objeto de severas críticas por algunos sectores que las tildaron de exceso legislativo porque desbordaban el ámbito de formulación concreta del texto regulador del Supremo Tribunal, son precisa y paradójicamente las que, vistas a la luz de estos veinte años transcurridos, constituyen sin ninguna duda la más invalorable y eficaz herramienta proporcionada, tanto a quienes administramos la justicia como a quienes la solicitan, para el cabal desarrollo de las controversias que se susciten en esta sede con los órganos superiores del Estado, y elemento determinante en el fortalecimiento del Estado de Derecho y de nuestras instituciones democráticas al haber edificado una estructura indispensable a nivel nacional que actúa como dique de contención a las posibles arbitrariedades o ilegalidades en que incurran las administraciones públicas en todos sus niveles.

Señores:

Lo anteriormente reseñado es un balance, en apretada síntesis, de las figuras e institutos jurídicos más importantes contenidos en la normativa de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La contribución de este texto legislativo al esmerado cumplimiento de las delicadas funciones constitucional y legalmente asignadas al Máximo Tribunal, así como al desarrollo y evolución del Derecho Administrativo, son razones más que suficientes para justificar, como dijimos al inicio, las loas que le rendimos en esta fecha de su vigésimo aniversario.

Pero el tiempo no retrocede ni se detiene. La Venezuela de hoy poco se asemeja a la de 1977. Son muchas, variadas, complejas y conflictivas las situaciones que atravesamos y las posiciones que asumimos, inimaginables hace veinte años. La Corte Suprema de Justicia, al igual que las instituciones todas y el país entero, encara el inmenso desafío que representa el cercano arribo del tercer milenio.

Para estar a tono con la nueva era que se avecina y con ella un nuevo esquema de realidades que atender, para estar en sintonía con el proceso modernizador y tecnológico que domina las relaciones intersubjetivas y colectivas, y para armonizar sus actuaciones al exigente marco de expectativas de la ciudadanía, es inevitable e inaplazable que el Supremo Tribunal de la República se someta a un proceso renovador del ordenamiento jurídico que lo regula, con especial énfasis en su estructura, en el régimen procesal y en su aparato de gestión.

Conscientes estamos de que es sobre esas tres áreas que recae fundamentalmente la transformación de este órgano judicial para lograr su adaptación a los amplios espacios tecnológicos, científicos, culturales, jurídicos, etc., que se abren en la época que se aproxima. E igualmente persuadidos de que la reforma de la Corte Suprema de Justicia irradiará inmediata y positivamente en todo el ámbito de la rama judicial del Poder Público y, consecuentemente, se traducirá en un mejor servicio de la administración de justicia.

Debemos admitir, empero, que es poco lo hasta ahora adelantado en este proceso renovador en los aspectos estructural y procedimental. Lo que sí hemos acometido con vigor durante los últimos meses, bajo la activa conducción y supervisión de la Presidente de este Alto Tribunal, Magistrada Cecilia Sosa, es la realización del Proyecto de Modernización de la Corte Suprema de Justicia. La conceptualización de este proyecto, ya en etapa de implantación, abarca cuatro componentes fundamentales: la política institucional de este organismo; la actividad judicial propiamente dicha; la divulgación de sus sentencias; y el apoyo administrativo y gerencial de la tecnología en el proceso creador del trabajo de los Magistrados y sus asistentes jurídicos.

La conjunción de los cuatro indicados componentes implica un diseño sistemático de automatización del que carecía este Alto Tribunal y el cual se aspira servirá de modelo para la reforma global del aparato de gestión judicial. Es innegable que la puesta en marcha de este programa, por lo que envuelve en términos de simplificación de trámites y transparencia en el manejo de los expedientes, constituye un factor importante que coadyuvará a dar respuesta al clamor popular de una justicia rápida, segura y oportuna.

Paso importante, pero no suficiente, ni el único.

Nos sentimos comprometidos frente al país a agotar todos los medios y mecanismos para lograr tan estimable propósito renovador. En ese sentido, es forzoso iniciar coetáneamente reformas legislativas que, por un lado, modifiquen cualitativa y cuantitativamente el orden de competencias atribuidas a esta Corte, y de otro, transformen sustancialmente su estructura organizativa. En efecto, resulta insostenible continuar concibiendo este Tribunal Supremo como órgano receptor de un sinnúmero de competencias sobre materias disímiles que no se corresponden con su alta jerarquía, entran su funcionamiento e impiden a sus Magistrados dedicar el tiempo necesario para la reflexión y el análisis de asuntos que sí guardan relación con lo que es, en esencia, su función primordial, la solución de casos y conflictos de verdadera trascendencia nacional, mediante el ejercicio de potestades que, a tal efecto, le confirió el poder constituyente. De ahí que, en lugar de irle endosando más competencias, como ha hecho el legislador ordinario en los últimos tiempos, es imperativo sustraerle muchas de las que actualmente tiene y no reúnen dicha característica de importancia, así como reformular o suprimir algunas incluidas en el propio texto orgánico que la rige.

Del mismo modo, si se mantiene inalterable su actual estructura organizativa, no puede esta Corte realizar sus fines jurisdiccionales específicos con la celeridad que anhela el colectivo, pues, sabido es por todos, la dificultad de las Salas que la integran para atender el ritmo de trabajo creciente, debido al desbordante volumen de causas que le ingresan diariamente, aunado a la solución de las que viene arrastrando desde hace muchos años. Esta situación se ha tornado más crítica en razón del incremento de asuntos derivados de la aplicación de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que entraña un procedimiento breve y contradictorio, lo que obliga a la atención prioritaria de esta materia sobre aquellas propias del conocimiento natural de cada Sala, en desmedro, no sólo de la competencia específica de éstas, sino, lo más importante, de los particulares que han ejercido sus acciones y recursos ante el Alto Tribunal de conformidad con el ordenamiento regular ante el mismo y no mediante recursos de naturaleza extraordinaria.

Es en esa línea de pensamiento que se dirige la acción inmediata que se han trazado los Magistrados de esta Corte. Así, con la intención de hacer uso de la potestad de iniciativa legislativa concedídale en el ordinal 4° del artículo 165 de la Constitución, fueron designadas en Corte en Pleno dos Comisiones destinadas, una, a la elaboración

del proyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, bajo la coordinación de la Magistrada Hildergard Rondón de Sansó; y la otra, coordinada por el Magistrado constitucionalista, Humberto J. La Roche, para la preparación del proyecto respectivo sobre la Jurisdicción Constitucional.

La primera habrá de incorporar en el cuerpo del proyecto toda la experiencia de 20 años derivada de la aplicación de las Disposiciones Transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así como las sugerencias y proposiciones formuladas por los administrativistas del país y por los jueces de lo contencioso-administrativo.

Ese proyecto deberá corregir algunas fallas conceptuales de la jurisdicción contencioso-administrativa, explicables hace 20 años por razones más que todo coyunturales, pero cuya subsistencia a la luz del artículo 206 constitucional resulta inaceptable para esta fecha, como es el hecho de haber cercenado la competencia plena de los órganos inferiores de esa jurisdicción para el conocimiento de causas cuando se esgriman motivos de inconstitucionalidad en el respectivo recurso; e igualmente modificar, suprimir o redistribuir algunas de las normas atributivas de competencia dentro de la organización, así como reformular la tipología de recursos que se intentan ante ella.⁷⁷

Sería también propicia la incorporación en la proyectada ley de institutos jurídicos novedosos, de probada eficacia en ordenamientos jurídicos de otras latitudes pero inexplorados en nuestro medio, como es la figura de la *conciliación*, no sólo como útil mecanismo de descongestión de los Despachos judiciales en lo contencioso-administrativo, sino por su concepción filosófica en la solución de conflictos entre los entes públicos y los administrados, basada en el avenimiento y la concordancia entre ambas partes y, por ende, en relaciones más igualitas entre el Estado y los particulares.⁷⁸

Por su parte, la Ley sobre Jurisdicción Constitucional supone la existencia de una Sala Constitucional en el seno de la Corte, cuyo funcionamiento y competencias regula. Existe consenso generalizado acerca de la necesidad de creación de esa Sala, no sólo como fórmula indispensable de solución a los problemas de congestión de asuntos en las actuales Salas, sino por la conveniencia de concentrar en un órgano especializado toda la materia relativa al control constitucional.

Debe advertirse al respecto que el artículo 216 de la Constitución previó la posibilidad de creación en la Ley Orgánica de la Corte, de una Sala Federal que estaría integrada por los Magistrados con competencia en lo contencioso-administrativo y por un número no menor de dos representantes de cada una de las otras Salas, es decir que la Sala Federal estaría conformada por nueve miembros: los cinco de la Sala Político-Administrativa, más dos de la Sala de Casación Civil y dos de la Sala de Casación Penal. Según la Exposición de Motivos de la Constitución esta previsión tiene por objeto permitir que esa Sala Federal “conozca de asuntos que por su naturaleza debiera conocer la Corte Plena, pero cuya tramitación en ésta, podría hacerse difícil, debido al número de sus miembros y a su misma integración”.

-
2. Vid. al respecto, propuestas concretas de reforma a la jurisdicción contencioso-administrativa, formuladas en mi Conferencia dictada en la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 19 de junio de 1997, con motivo de los 20 años de creación de ese organismo judicial, publicada por FUNEDA.
 3. Vid. entre otros: “La Conciliación en el Derecho Administrativo”. Publicación del Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia. Santa Fe de Bogotá, abril de 1996.

Resulta afortunado, en mi criterio, que el legislador de la Corte en 1976 no haya desarrollado esta previsión constitucional, válida y plausible hace 37 años, cuando por estarse estrenando el texto constitucional no se habían desarrollado los institutos jurídicos que éste contiene en materia de control constitucional y contencioso-administrativo, y tampoco era previsible el acelerado aumento poblacional, pero cuya creación a la hora actual sería absolutamente inconveniente, pues, lejos de solucionar, agravaría la situación de congestión de la Sala Político-Administrativa que es la que mayormente lo acusa, en virtud de que sus cinco Magistrados harían la mayoría de la Sala Federal y, por su formación, lógicamente sería a ellos a quienes corresponderían las ponencias de esa nueva Sala; a todo lo cual se suma que, en definitiva, con la Sala Federal no se satisface la tendencia universal de contar con un órgano especializado de control constitucional.

Pero, la circunstancia de que la única Sala mencionada expresamente por el constituyente además de las ya existentes sea esa Sala Federal, ha sido uno de los obstáculos esgrimidos por algunos para justificar el retardo en la creación de la Sala Constitucional, y se aduzca que es sólo por la vía de reforma a la Carta del 61 o de Enmienda a la misma como se puede concretar tal aspiración.

Ahora bien, es cierto que la solución ideal se encuentra en alguno de esos dos mecanismos (reforma o enmienda a la Constitución), por cuanto no existiría entonces ninguna restricción para asignar a la Sala Constitucional la casi totalidad de las atribuciones que actualmente ejerce la Sala Plena de la Corte, correspondiendo a esta última únicamente el conocimiento excepcional de la declaratoria previa de mérito para el enjuiciamiento de las altas autoridades del Estado y de las causas, hasta sentencia, contra el Presidente de la República, lo cual, amén de eliminar las largas y fatigantes sesiones plenarias permitiría que cada una de las otras Salas se abocara al conocimiento exclusivo de las materias que intrínsecamente les corresponden y son ajenas a la cuestión constitucional.

No obstante, visto el incierto destino de la proyectada revisión del texto constitucional de 1961, y en virtud del largo y engorroso procedimiento pautado en el artículo 245 de la Constitución para el trámite de las Enmiendas (Título X), circunstancias éstas que entaban la pronta materialización de la Sala Constitucional y consecuentemente prolongan la desfavorable situación en la Corte, antes descrita, he propuesto en numerosos documentos desde 1992,⁷⁹ incluso a riesgo de parecer “monotemática” por lo reiterativo del planteamiento, la creación de la Sala Constitucional mediante reforma de un sólo artículo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Y por ello lo fundamento en lo siguiente:

-
4. Entre otros: 1) “El Contencioso-Administrativo: Puntal de la Democracia”. Discurso de orden pronunciado en el acto de apertura de las labores judiciales de 1993. - Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia. 1993. (Ps. 14 a 18). - 2) Memorandum dirigido a la Plenaria de la Corte el 12-07-93 contentivo de “Observaciones al Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”. (Ps. 9 a 12). - 3) “Justicia Constitucional en Venezuela”. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Cortes y Salas Constitucionales de Latinoamérica, celebrado en Santa Fe de Bogotá del 23 al 26 de febrero de 1994. (Ps. 33 a 37). - 4) Reforma Constitucional. “Propuestas de reformas atinentes a la Corte Suprema de Justicia y a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”. Ponencia presentada en el Foro sobre “La Reforma Constitucional” organizada por la COPRE, en el Parque Central el 20 de junio de 1994. (Ps. 10 a 22). 5) “Proyecto de Creación de la Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia en Pleno” el 23 de abril de 1996, el cual nunca ha sido sometido a consideración. 6) “La Corte Suprema de Justicia como órgano de control concentrado de la constitucionalidad de los actos normativos del Poder Público en Venezuela”. Ponencia presentada en las “Terceras Jornadas Colombo-Venezolanas” de Derecho Público, celebradas en Valencia el 13 de junio de 1997. (Ps. 44 a 58).

El artículo 44 de la Ley, en su ordinal 4°, faculta a la Corte para “solicitar del Congreso que se aumente el número de las Salas de la Corte o de los Magistrados que la integran, *cuando lo considere necesario*”. Por su parte, el artículo 24 *ejusdem* expresa que “la Corte ejercerá sus funciones en Pleno, en Sala Político-Administrativa, en Sala de Casación Civil y en Sala de Casación Penal”. Y agrega. “Cada una de estas tres últimas Salas estará formada por cinco Magistrados. *El número de las Salas y de los Magistrados podrá ser aumentado de conformidad con lo previsto en el artículo 4° de esta Ley*”.

Y ese artículo 4° que se refiere a la oportunidad, forma de elección y duración del mandato de los Magistrados, otorga potestad al Congreso para, *mediante acuerdo aprobado por las dos terceras partes de sus miembros aumentar el número de los Magistrados o de las Salas que componen la Corte* y, en este último caso, redistribuir la competencia entre ellas. Dicho acuerdo -dice la norma- se hará efectivo en la siguiente oportunidad en que se renueve la tercera parte de los Magistrados integrantes de la Corte.

Pues bien, *mi proposición concreta ha consistido* en la supresión de la frase del artículo 4° que condiciona la entrada en vigencia del Acuerdo a la próxima oportunidad en que se designen nuevos Magistrados, lo cual, como ocurre cada tres años, supone una *vacatio legis* muy prolongada.

Me he referido en tiempo pretérito a mi proposición porque *hoy las circunstancias han variado*:

En efecto, ya no es ni siquiera necesario modificar el artículo 4° de la Ley de la Corte para la creación inmediata de la Sala Constitucional. Con el atraso en la renovación de la tercera parte de los Magistrados de este Cuerpo que ha debido ocurrir en 1995 pero que cuanto tendrá lugar es en 1997, casi se empareja esta designación con la que tocará efectuar en 1998 de conformidad con el artículo 214 de la Constitución. Por consiguiente, si en esta ocasión, 1997, se crea mediante Acuerdo Parlamentario la Sala Constitucional, la misma podrá entrar en pleno funcionamiento en el segundo trimestre de 1998, cuando el Congreso proceda a la próxima renovación de Magistrados que corresponde realizar en ese año.

Por ello, *ante la inminencia de la renovación o ratificación de Magistrados con período vencido, anunciada por la Comisión de Congresistas encargados de la materia, insto a la Plenaria de la Corte Suprema de Justicia para que, a la brevedad, en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 4° del artículo 44 de su Ley Orgánica, solicite formalmente al Congreso de la República, por considerarlo necesario -y diría yo, impostergable- que se aumente el número de las Salas de la Corte y, consecuentemente, de sus Magistrados, creando una Sala Constitucional en su seno*.

En los meses que corran desde que esta creación se efectúe por Acuerdo Parlamentario hasta que la Sala Constitucional entre en funcionamiento efectivo (mediados de 1998), tanto la Corte como el Congreso disponen del tiempo necesario para efectuar los ajustes legales que sean precisos.

La otra objeción que se ha formulado a este mecanismo de creación de la Sala Constitucional por Acuerdo Parlamentario, radica en el sentido de que no sería posible asignarle las competencias en materia constitucional contempladas en el Texto Fundamental, actualmente atribuidas a la Corte en Pleno, lo que sólo podría ocurrir con la reforma a la Constitución o mediante su Enmienda.

Es obvio que no se podría.

Sin embargo, una vez creada la Sala Constitucional mediante esta expedita vía y hasta tanto no se produzca las referidas Reforma o Enmienda constitucional, no se pueden desconocer los evidentes beneficios que aportaría al funcionamiento de la Corte la instauración inmediata de esta nueva Sala, ya que ella asumiría las competencias de naturaleza constitucional conferidas actualmente a la Corte en Pleno o a sus Salas *mediante textos legales y no por la Constitución*. Entre ellas, la más significativa es la de las acciones de amparo que representa actualmente un elevado porcentaje del trabajo cotidiano de esta Corte especialmente de sus Salas Plena y Político-Administrativa. Podría también establecerse un recurso extraordinario de revisión de las decisiones de amparo dictadas por los jueces de instancia, para ser ejercido bajo determinados parámetros, con lo cual se lograría uniformidad de criterios en el juzgamiento de tan delicada materia.

Asimismo se incluiría en el ámbito de sus competencias el control de constitucionalidad de los actos del Poder Público en los casos no previstos en los ordinales 3°, 4° y 6° del artículo 215 de la Constitución, y de los órganos del Estado con autonomía funcional, a que aluden los ordinales 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente.

Y de relevante importancia sería atribuir a esta Sala Constitucional la sustanciación de los procesos en las acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos y la elaboración de Pleno sólo para su aprobación, fórmula perfeccionada de la que existía en la Corte Suprema colombiana antes de la creación de la Corte Constitucional en 1991.

No son, pues, deleznable las razones que apuntalan la propuesta de creación de la Sala Constitucional mediante Acuerdo del Parlamento. De esta forma, para cuando se efectúe finalmente la reforma constitucional, ya ella estaría funcionando, con las ventajas que ello implica en términos de integración, sede, logística, experiencia, etc., y sólo habría que adicionarle, a las anteriormente señaladas competencias, aquellas otras de orden constitucional reservadas en la Carta del 61 a la Corte en Pleno.

Señores:

Un proceso renovador ha de ser audaz y creativo. Así lo fue el que culminó en 1976 con la sanción de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, gracias al cual, entre otras cosas, contamos con una jurisdicción contencioso-administrativa organizada.

Mucho esperan los venezolanos de éste, su Tribunal Supremo. Nacido con la República en 1811, ha recorrido su largo camino cercano a los dos siglos, sorteando obstáculos de diversa índole. En más de una ocasión, sus sabias y ponderadas decisiones han salvado a la Patria de inciertos o nefastos destinos. En otros, se ha enfrentado al Poder constituido. Pero siempre ha tenido como Norte hacer resplandecer la Justicia, que es el fin último del Derecho y valor supremo del ciudadano.

Ese mismo sendero y con el mismo designio transitamos nosotros, sucesores en el tiempo.

Por eso, concluyo manifestando ante este auditorio, que los quince Magistrados integrantes del Alto Tribunal de la República tenemos el cerebro preparado, el corazón dispuesto y la voluntad firme para emprender hasta feliz término, con creatividad y audacia, las reformas ingentes que sean requeridas para el perfeccionamiento de esta suprema instancia y el mejoramiento y eficacia de todo el cuerpo judicial, del cual es su máxima representación.

¡Y no son vanas palabras!