

Artículos

Los partidos políticos en Venezuela naturaleza jurídica y control de sus actos

Alejandra Figueiras Robisco
Abogado

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

- I. LA SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE FECHA 28 DE AGOSTO DE 1989, CASO “VICTOR ALBERTO RIOBUENO ZAMBRANO CONTRA EL TRIBUNAL DISCIPLINARIO NACIONAL DE ACCIÓN DEMOCRÁTICA”, Y SU COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA
- II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN VENEZUELA RÉGIMEN JURÍDICO
- III. LOS ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTROL JURISDICCIONAL
- IV. CONCLUSIONES

“La Ciencia jurídica no es una ciencia política o social más, ni puede intentar manejarse desde las categorías ordinarias del conocimiento o teoría social o política. Conviene que nuestros eminentes politólogos y sociólogos no olviden algo tan elemental. Así como antes notábamos la normal dedicación conjunta de los juristas en todas las partes a las distintas ramas del Derecho Público, así debe notarse que no hay hoy ejemplo de científico-políticos o de sociólogos, o de filósofos, o de historiadores que se dediquen, a la vez que a su ciencia respectiva, al menester, teórico o práctico, de los juristas estrictos. Si en tiempos pasados pudo haber ejemplos de pensadores que unían en su trabajo la reflexión sobre los substratos fundamentales de la sociedad y del Estado y la artesanía jurídica más precisa, hoy la separación de uno y otro aspecto es definitiva e irreversible, y lo es porque los métodos respectivos no son sustituibles, rotundamente.

Pero donde la censura de métodos es completa y definitiva es entre la ciencia política o la sociología, como ciencias de la realidad, y la ciencia jurídica... Sencillamente, la ciencia jurídica no pretende el conocimiento de la realidad social y política (...); pretende hacer operativo el mundo de las normas jurídicas, simplemente y hacerlo sirviendo a sus fines propios, y esto, que parece tan simple, requiere, sin embargo, un sistema de razonar completamente diverso del que es propio de las ciencias de la realidad.

No es posible abordar problemas de técnica jurídica...desde la ciencia o la Filosofía políticas; para determinar el significado efectivo del artículo 149,3 de la Constitución, por ejemplo, o el alcance y los límites precisos de los derechos fundamentales enunciados en el artículo 20, otro simple ejemplo, son completamente inadecuadas las técnicas de la sociología electoral (esto incluso para interpretar y aplicar el Derecho electoral), o el análisis de los Grundrisse de MARX, o la sociología de los partidos políticos o la Filosofía más profunda y exquisita sobre la autonomía de la persona.” (GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Prólogo de la obra “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Tercera edición (tercera reimpresión), Editorial Civitas, Madrid, 1994. 257 páginas).¹

1. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo. Prólogo de la obra *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Tercera edición. Civitas. Madrid, 1994 (tercera reimpresión).

INTRODUCCIÓN

Diversas interpretaciones –de toda índole y origen- han sido aportadas al análisis del tema de la naturaleza y régimen jurídicos de los partidos políticos, tanto en Venezuela como en otros lugares del mundo.

Esto, que constituye una situación normal y frecuente ante el planteamiento de cualquier problema de carácter jurídico, se ve especialmente incrementado en temas, como el que es objeto del presente análisis, en los que pueden hallarse involucrados conceptos y nociones característicos y propios de otras ciencias, que tienden a hacer más confuso su estudio. Así, en la literatura jurídica que aborda el estudio de las asociaciones y agrupaciones que canalizan el pluralismo político en un país y el régimen legal aplicable a ellas, es frecuente encontrarse con expresiones como “lo aconsejable desde el punto de vista político”, “lo ideal”, “el carácter decisivo de la participación de los partidos políticos en la vida pública del país”, u otras semejantes, que únicamente introducen elementos ajenos e inmanejables con exactitud para un estudioso del derecho.

Básicamente, el problema que nos ocupa, y sobre el cual se basa la sentencia objeto del presente estudio, ha surgido por la tendencia relativamente reciente de algunos autores y decisiones judiciales de atribuir a los partidos políticos el carácter de personas jurídicas de derecho público –o establecimientos públicos, o entes de naturaleza pública– con las diversas e importantes consecuencias que tal postura conlleva.

En Venezuela, concretamente, el asunto ha sido objeto de posiciones considerablemente variables adoptadas por la jurisprudencia. Así, en un lapso aproximado de veinte años, los órganos jurisdiccionales han pasado desde el extremo de sostener que el partido político en Venezuela es un ente jurídico de derecho público cuyos actos interesan a toda la comunidad, hasta la defensa del carácter absolutamente privado de dichas agrupaciones, sobre cuyos actos el Estado no ha de ejercer control alguno. Este cambio de posiciones no se ha dado, sin embargo, de una manera lineal o evolutiva, sino que ambas posturas –y todas aquellas intermedias entre ellas– pueden encontrarse en decisiones de fechas variables. Es decir, no se trata de una evolución cronológicamente progresiva de nuestros tribunales de una perspectiva “publicista” a una “privatista”, sino que ambas pueden hallarse tanto en decisiones de los años 1967 y 1973, como en fallos del año 1992, con lo cual no es difícil poner en evidencia los vaivenes que el tema ha sufrido, al menos, en su tratamiento judicial.

La sentencia sobre cuyo análisis se centra el presente estudio fue publicada en fecha 28 de agosto de 1989 y fue dictada por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo con ocasión de una acción de nulidad intentada conjuntamente con la acción de amparo constitucional contra una decisión emanada del Tribunal Disciplinario Nacional del partido Acción Democrática, mediante la cual fue acordada la expulsión de unos militantes de dicho grupo político –el recurrente, ciudadano VICTOR ALBERTO RIOBUENO ZAMBRANO, y otros “compañeros” que menciona en el libelo–. Concretamente, la sentencia se produjo al ser resuelta la apelación intentada contra la decisión de declarar inadmisibile la acción de nulidad dictada por el Juzgado de Sustanciación de dicha Corte Primera.

Esta decisión, aprobada de manera unánime por los Magistrados integrantes, y cuya ponencia correspondió al Magistrado José Agustín Catalá (h), concluye, luego de un análisis que detallaremos posteriormente, en que los partidos políticos “son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos”, declarando, de esta manera, sin lugar la apelación intentada y confirmando la decisión de inadmisibilidat tomada por el Juzgado de Sustanciación.

El problema planteado más frecuentemente ante los órganos jurisdiccionales ha sido –como en la sentencia en cuestión– el referido a la expulsión de un miembro de un partido político por parte de sus autoridades. Se ha pretendido, a través de los recursos ejercidos, que

el Estado controle la adecuación de dichos actos de expulsión o sanción, y de los procedimientos seguidos para llegar a ellos, al ordenamiento interno estatutario del partido y a la legislación nacional vigente, esgrimiendo que, al tratarse el partido político de un ente con una importante participación en la vida pública nacional previsto constitucional y legalmente, su naturaleza adquiere rasgos relevantes de carácter público y sus actuaciones, en consecuencia, pueden y deben ser objeto de un control por parte del Estado como si se tratara de actos administrativos o de actos de autoridad –como, en algunas ocasiones, han sido denominados–, dictados en ejercicio de unas potestades y prerrogativas públicas, bajo la forma de una descentralización administrativa.

Es innegable la creciente importancia que han ido adquiriendo los partidos políticos en los sistemas jurídicos nacionales. TRIEPEL² distingue, en la evolución de las relaciones del Estado con los partidos, las etapas de antagonismo –actitud de oposición ante los partidos–, *ignorancia* indiferencia; no aceptación ni oposición–, *legalización* –permisión legal de sus actividades–, e *incorporación* –asignación legal y constitucional de importantes funciones en la vida pública del país–. Es en esta última etapa cuando han comenzado a presentarse algunos problemas de interpretación jurídica en relación con las funciones y el papel que a tales agrupaciones les han sido asignados, pues la importancia real que cobran los partidos políticos, unida a la poca claridad en los enunciados constitucionales y legales que los prevén, hacen que su naturaleza y el régimen jurídico a ellos aplicable sea objeto de controversias frecuentes.

En Venezuela, la constitucionalización de los partidos políticos se produce, de manera expresa, en el texto vigente de 1961. Anteriormente, como apunta Ernesto WOLF³, “las constituciones...no hablan de partidos, los principios aplicables a los partidos están comprendidos en los establecidos para las asociaciones en general y condensados en la garantía del derecho de asociación”. En la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, se establece:

“La enumeración de los Derechos Políticos comprende uno cuya mención expresa constituye una novedad del actual texto constitucional por cierto con numerosos claros precedentes en las más recientes Constituciones del mundo, tales como la italiana y la alemana de la postguerra. Se trata del derecho de asociarse en partidos políticos, organismos que de esta manera y según las corrientes firmemente marcadas en el Derecho Constitucional de nuestro tiempo, tiende (*sic*) a adquirir un rango especial.

La previsión de una legislación especial reglamentaria de la Constitución (*sic*) y las actividades de los partidos políticos a objeto de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley, no hace sino reconocer un hecho que el progreso jurídico ha establecido ya, y que en forma alguna menoscaba la libertad de sus promotores e integrantes al ser explícitamente recogido por el texto constitucional.”⁴

-
2. Citado por Pablo LUCAS VERDU, en el estudio “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, *Revista de Política Comparada*, número 2. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Madrid, 1980. Páginas 33 y ss.; y por Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR en el estudio “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 2, número 4. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982. Páginas 123 y ss.
 3. WOLF, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Tomo I. Tipografía Americana. Caracas, 1945, Página 241.
 4. Tomado de ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela*. Tomo I. Empresa “El Cojo” C.A. Caracas, 1971, páginas 31 y ss.

Posteriormente, en ejecución de lo previsto en el artículo 114 de la Constitución, se dicta la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (Gaceta Oficial N° 27.725 del 30 de abril de 1965), mediante la cual se regula “la constitución y actividad de los partidos políticos y el ejercicio de los derechos de reunión pública y de manifestación” (artículo 1°).

Como veremos más adelante con detalle, ni en la norma constitucional ni en las previsiones de la ley citada se hace referencia expresamente al carácter jurídico público o privado de tales agrupaciones, aunque sí se establece claramente la adquisición por el partido de personería jurídica a partir de la fecha de publicación de su registro (artículo 21).

La Constitución y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones (que, en adelante y a los efectos de este trabajo, denominaré “Ley de Partidos Políticos”) son, entonces, los textos principales a tener en cuenta en el análisis del régimen jurídico de los partidos en Venezuela.

No pueden sostenerse en este tema posiciones absolutas, dada la ya comentada variación en la jurisprudencia y la ausencia de calificativos expresos en la normativa. Sin embargo, el estudio de la institución en otros ordenamientos, especialmente en el español, me ha permitido tener acceso a otras visiones del problema, desprovistas de análisis y consideraciones de tipo puramente político y derivadas de un examen individual y separado de los temas de la personalidad jurídica de los partidos políticos y de la naturaleza y control estatal de sus actos, pues considero que vincular necesariamente las conclusiones obtenidas en uno de los temas a la resolución del otro, puede producir cierta imprecisión en los resultados.⁵ Ello, a mi modo de ver, es lo que ha ocurrido en las decisiones judiciales venezolanas sobre esta materia, incluso en la sentencia del 28 de agosto de 1989, aun cuando el análisis llevado a cabo en ella se detiene un poco más que el de otros fallos en considerar los criterios de diferenciación entre las personas de derecho público y de derecho privado, y ello es importante destacarlo.

De esta manera, pretendo, en las líneas que siguen, analizar, en primer lugar, la distinción esencial entre las personas de derecho público y las personas de derecho privado y las características de ambas de un modo general para poder ubicar así al partido político dentro de alguna de esas categorías. Seguidamente, se hará referencia al tema del control de los partidos políticos en Venezuela por parte del Estado. Ambos aspectos serán tratados dentro de unos modestos límites y teniendo siempre como marco de referencia la sentencia citada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, cuyo análisis y resumen encabezarán el contenido del presente trabajo.

5. La confusión derivada de la creciente combinación de regímenes de derecho público y de derecho privado en la regulación de nuevos tipos de entes jurídicos es apuntada por GARCÍA DE ENTERRIA y FERNÁNDEZ, quienes afirman que “incluso una parte de la doctrina francesa ha intentado consagrar la ruptura entre ente público y acto administrativo, admitiendo que éste puede ser producido por entes privados estrictamente tales (en base, primero, a una interpretación muy polémica del célebre *arrêt Montpeurt*, 1942; esta posibilidad parece haber cobrado nuevos alicios con dos decisiones del Tribunal de Conflictos: *arrêts Epoux Barbier*, de 15 de enero de 1968, y *Epoux Blanchet*, de 22 de abril de 1974).” GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Sexta edición. Civitas. Madrid, 1993. Página 365.

I. LA SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE FECHA 28 DE AGOSTO DE 1989, CASO “VÍCTOR ALBERTO RIOBUENO ZAMBRANO CONTRA EL TRIBUNAL DISCIPLINARIO NACIONAL DE ACCIÓN DEMOCRÁTICA”, Y SU COMPARACIÓN CON EL RESTO DE LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

Resuelve la sentencia, como ya se adelantara en la parte introductoria, el recurso de apelación intentado por el ciudadano Víctor Alberto Río bueno Zambrano contra la decisión tomada por el Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, mediante la cual fue declarada inadmisibles la acción de nulidad, intentada por el apelante de manera conjunta con la acción de amparo constitucional, contra la decisión del órgano disciplinario superior de un partido político que acordó la expulsión de la agrupación de algunos de sus miembros.

El método de razonamiento utilizado por la Corte Primera en la parte motiva del fallo consiste en establecer, en primer lugar, si los actos dictados por los partidos políticos pueden ser calificados como actos administrativos, para lo cual se considera necesario precisar la naturaleza jurídica de dichas asociaciones y determinar si se trata de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.

Con tal objeto, se hace referencia a distintos criterios que han venido siendo manejados para distinguir ambas categorías jurídicas de personalidad. Los que se analizan son los siguientes:

a.– *Los fines públicos o privados* que realizan las personas jurídicas. Al respecto, se hace referencia a la opinión de la doctrina, según la cual tal criterio resulta insuficiente para determinar la naturaleza pública o privada del ente.

b.– *La existencia de prerrogativas*. De acuerdo con esto, se apunta que las personas jurídicas de derecho público serán aquellas que participan de características que, como la potestad de *imperium*, son exclusivas y esenciales del Estado, y que las sitúan en una condición de preeminencia frente a las personas privadas.

c.– *La integración de la persona jurídica dentro de la organización del Estado*. Este criterio, también objeto de cuestionamiento doctrinal, consiste en calificar como personas de derecho público a aquellas que se encuentran integradas o formando parte de la estructura estatal o de la administración pública. Se cita el caso de los Colegios Profesionales, como ejemplo para desvirtuar dicha tesis, que son calificados legalmente como personas de derecho público y que, sin embargo, no se encuentran ubicados dentro de la organización del Estado.

d.– *La creación del ente por un acto de poder público*. Se cita en este punto a Renato Alessi, quien considera que tienen carácter público únicamente aquellos entes cuyo origen radica de forma directa en un acto del poder estatal. Afirma la Corte que, en el caso venezolano, “sin temor a equívocos, son personas jurídicas de derecho público los Institutos Autónomos, el Banco Central de Venezuela y el Banco Industrial de Venezuela, ya que son creados directamente por el Legislador”. Parece tomarse en la sentencia este criterio como determinante, al menos, en la calificación de las personas citadas como establecimientos públicos.

e.– *La forma jurídica adoptada*. Según esta tesis, la forma bajo la cual se haya constituido el ente –forma propia del derecho privado o del derecho público– determinará su carácter privado o público, como, en el primero de los casos, las Asociaciones Civiles, las Sociedades Civiles y las Sociedades Mercantiles.

De los criterios mencionados, la Corte Primera considera como fundamentales a tres de ellos: el de la integración de la persona jurídica en la organización estatal, el de las prerrogativas inherentes al Estado y el de su origen, esto es, el de la creación por un acto de poder público.

Una vez hecha tal enumeración, se pasa a determinar si los partidos políticos participan de alguno de dichos signos, para lo cual se hace referencia a los dos instrumentos fundamentales reguladores de los partidos: la Constitución de la República, en su artículo 114; y la Ley de Partidos Políticos, concluyendo con ello en que “*ni la previsión constitucional ni la definición misma que dá (sic) de Partidos Políticos nuestro derecho positivo, en modo alguno permite configurarlos como personas jurídicas de derecho público*”. Revisando así los tres criterios considerados como determinantes, se establece que “*los partidos políticos ni forman parte de la estructura de la administración pública, ni han sido creados por actos de poder público. Por lo que respecta al disfrute de prerrogativas, no existe disposición alguna en la ley que se las haya acordado.*” (Subrayado mío). Tampoco es el partido político, según la sentencia, un caso que corresponda al supuesto de personas de derecho privado a las cuales se les haya otorgado una habilitación legal expresa para dictar actos administrativos, como ocurre con lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República con respecto a las fundaciones y empresas del Estado.

Llega así la Corte a una afirmación central de la decisión: los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público ni ejercen potestades de poder público. El reconocimiento constitucional de un papel importante en la vida nacional no permite calificar de prerrogativa “lo que simplemente es una función”.

En mi criterio, la conclusión más relevante de la sentencia se encuentra en el párrafo que será transcrito seguidamente, en el cual la Corte Primera establece claramente la naturaleza jurídica de los partidos políticos y la vía por la cual ha de resolverse cualquier controversia relacionada con sus actuaciones. En la página 8 del fallo, se expresa:

“...los Partidos Políticos, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida pública del país, son Personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos. Cualquier divergencia que surja con motivo de una decisión del partido político o de uno de sus órganos, y la cual de (sic) lugar al menoscabo de los derechos o intereses de un particular, debe ser sometida a la consideración del Consejo Supremo Electoral de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos. En consecuencia, el acto administrativo será, precisamente, la decisión que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral v éste sería el acto impugnabile por la vía del contencioso administrativo, sujeto al control judicial de constitucionalidad y de legalidad por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.” (Subrayado mío).

Como consecuencia de tales afirmaciones, la Corte Primera declara improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado contra el acto de expulsión de unos militantes de un partido político e, igualmente, inadmisibile la acción de amparo constitucional por haber sido ejercida ésta de manera conjunta con el recurso de nulidad y ser accesoria al mismo.

Esta sentencia constituye un cambio importante en la doctrina de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, que había venido sosteniendo la naturaleza pública de los partidos políticos y la posibilidad de revisión de sus actos por parte de los órganos jurisdiccionales. En efecto, varios de sus fallos en este sentido, al ser objeto de apelación, habían sido revocados por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que sostiene una posición distinta.

La sentencia del 28 de agosto de 1989 coincide en sus puntos fundamentales con otras decisiones adoptadas por el máximo tribunal, entre las que pueden citarse:

1.– La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 29 de noviembre de 1967. (Caso “Prieto Figueroa contra el partido Acción Democrática”).

En esta decisión, la Corte estableció, en relación a los partidos políticos, que no obstante ser los mismos “instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la propia Constitución, de tal hecho no se sigue que sean organismos del Poder Público ni que sus actos pueden o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa”

2.– La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 11 de julio de 1991. (Caso “Jorge Enrique León contra el partido Acción Renovadora Auténtica ORA”).

Esta decisión se produjo con ocasión de la apelación intentada contra el fallo dictado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en fecha 4 de julio de 1990, y en ella la Sala dejó sentado que el acto emanado de la organización política en cuestión “no constituye el ejercicio de una potestad pública” y que “la obligación para los miembros de la organización deriva de un sometimiento voluntario a un convenio asociativo”, ratificando de esta manera los conceptos establecidos en el fallo de 1967 citado anteriormente.

3.– La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 21 de mayo de 1991. (Caso “Fernando Alvarez Paz y José Antonio Martínez contra el partido Movimiento Electoral del Pueblo M.E.P.”).

En este caso, no se establece propiamente la naturaleza de los partidos, pero se aborda un tema conexo: el derecho constitucional de asociación. La Sala revocó en todas sus partes la decisión tomada por la Corte Primera mediante la cual se había acordado un amparo constitucional por infracción del artículo 114 de la Constitución. En esa decisión, de fecha 10 de octubre de 1990, la Corte Primera había establecido que el derecho contenido en tal norma comprendía:

“1) La facultad de incorporarse a la militancia política; 2) La facultad de que sea aceptada tal incorporación si se llenan los requisitos que al efecto se señalan ... (omissis)...; 3) El derecho de que se garantice el método democrático en la organización y actuación de los partidos; 4) El derecho de que se controle a través de los medios administrativos y jurisdiccionales el respeto a las garantías precedentemente enunciadas”.⁶

Al revocar la sentencia de la Corte Primera, la Sala consideró que no existía correspondencia entre la norma constitucional –artículo 114– el derecho que ella garantiza –derecho de asociación– y las conclusiones de la sentencia para entrar a examinar asuntos que corresponden a la esfera estatutaria de un partido político.

4.– La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 1 de diciembre de 1993. (Caso “Aura Loreto de Rangel”).

Nuevamente, la Sala revoca, en esta oportunidad, un fallo de la Corte Primera mediante el cual se acordaba un amparo constitucional en el marco de la actuación de las autoridades de un partido político, y establece:

6. Tomado de la *Revista de Derecho Público*, número 44. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990. Páginas 108 y 109.

“...en el presente caso, no se trata por la vía de la sentencia apelada de afirmar si los actos de los partidos políticos sean actos administrativos o no, pues la sentencia no se pronuncia sobre tal particular y en consecuencia aun cuando los actos que emanan de los partidos políticos no pueden reputarse como actos administrativos desde el punto de vista orgánico ni material, la Ley de Amparo permite dicha acción contra todo acto, hecho u omisión sin distingos de quien emanen.

Ahora bien, debe tenerse presente que las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son entonces la consecuencia de un libre pacto de asociación y en consecuencia debe entenderse que los partidos políticos no son organismos del Poder Público, ni que sus actos puedan o deban ser considerados como dictados por autoridad administrativa, aun cuando éstos sean instituciones o asociaciones políticas reconocidas como otras muchas por la Constitución.

Entonces resulta de la vida interna del Partido Acción Democrática, la designación de los candidatos del partido político para optar a los cargos de Diputado al Congreso de la República y ello se rige por programas y estatutos libremente acordados por sus miembros.”⁷

La Magistrada Hildegard Rondón de Sansó salvó su voto en este caso por considerar que debe permitirse “el ejercicio del control sobre los partidos políticos en una esfera que no puede considerarse interna (*interna corporis*), porque está vinculada a los principios sobre los cuales se funda la democracia”, defendiendo así el precedente sentado por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

Como puede verse, la doctrina de nuestro Máximo Tribunal se ha basado casi siempre en considerar al partido político como un ente de naturaleza privada. Sin embargo, es importante hacer referencia a que en el año 1973 –luego de haber establecido dicho principio en el caso “Prieto Figueroa”–, la Corte Suprema da un giro radical a su postura y pasa a considerar al partido político como un ente público, para luego volver al criterio anterior unos años después. En esa decisión de fecha 30 de enero de 1973, la Sala cita, como fundamento de su posición, el Informe de la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de los Partidos Políticos de fecha 22 de enero de 1970, aprobado por el Consejo Supremo Electoral, en el que se concluye que “*el partido político en Venezuela, en tanto en cuanto es un ente de carácter público por su origen, por su naturaleza y por su gestión, necesariamente genera una serie de actos que directamente interesan a toda la comunidad. Este interés abre la posibilidad de que terceras personas, que no figuran como adherentes o socios, en tanto en cuanto miembros de la comunidad donde el partido actúa, puedan vigilar y efectivamente lo hagan, la actividad de los partidos políticos dentro del margen que esta pueda incidir sobre la propia comunidad. Un caso concreto y muy específico de esta situación la encontramos claramente establecida cuando la Ley le otorga al Consejo Supremo Electoral, las funciones de control y vigilancia de determinados actos y gestiones de los partidos políticos*”. La Sala acoge los criterios contenidos en dicho informe y establece:

“De la doctrina contenida en los párrafos anteriores, y que la Sala comparte, se desprende que el partido político constituye un ente jurídico de Derecho Público, cuya existencia y fines están expresamente previstos en la Constitución y la ley; y si al Consejo Supremo Electoral, en virtud de sus atribuciones, le corresponde velar porque se cumplan las exigencias legales, en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos, es lógico concluir que a cualquier ciudadano le corresponde el derecho de denunciar ante el superior organismo electoral, las infracciones, en que a su juicio haya podido incurrir un partido determinado”⁸

7. Sentencia consultada en original.

8. Tomado de BREWER-CARIAS, Allan R. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo II. Caracas, 1975. Páginas 571 a 574.

De esta manera, nuestros tribunales han oscilado entre todas las posiciones que pueden defenderse en este tema, aun cuando sin profundizar mucho en él. Los votos salvados a las sentencias han sido frecuentes –especialmente, los del Magistrado Jesús Caballero Ortiz a las sentencias de la Corte Primera y los de Hildegard Rondón de Sansó a las de la Corte Suprema– y parece verse un enfrentamiento constante entre ambos órganos en el que prevalece, lógicamente, el criterio de la Sala Político-Administrativa que revoca las decisiones de la Corte Primera. Es curioso observar cómo la sentencia que nos ocupa representa un criterio que, aparentemente, reflejaba un cambio, pero que fue igualmente abandonado con posterioridad. Constituye una especie de “isla” en la línea jurisprudencial de la Corte Primera y que tiene el mérito, a mi modo de ver, de ofrecer un análisis un poco más claro de la situación; análisis que, lamentablemente, no pudo ser desarrollado más profundamente en otras decisiones por el cambio de postura.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN VENEZUELA RÉGIMEN JURÍDICO

La doctrina sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos en Venezuela es prácticamente inexistente. Se abordan temas conexos con ocasión del estudio de las personas jurídicas y del control estatal de sus actuaciones, pero el tema de estas asociaciones políticas nunca es tratado de manera específica.

Así, habiendo visto ya la decisión que constituye el marco del presente estudio y su inserción dentro de la jurisprudencia venezolana, se debe hacer referencia, primeramente, a la necesidad de acudir al examen de la normativa correspondiente para poder llegar a alguna conclusión con respecto al tema tratado.

En cuanto a la cuestión general de la personalidad jurídica pública, la única calificación que encontramos en la Constitución de la República es la contenida en el artículo 124, en el que se hace referencia a la República, los Estados, los Municipios “y demás personas jurídicas de derecho público”. Por su parte, el Código Civil establece que son personas jurídicas “las iglesias, de cualquier credo que sean, las universidades y, en general, todos los seres o cuerpos morales de carácter público” (artículo 19, ordinal 2°). También se les denomina, en el artículo 538, “establecimientos públicos”. En ninguno de los casos anteriores se hace referencia particular a los partidos políticos. Estos son mencionados y previstos en el Capítulo de la Constitución correspondiente a los derechos políticos, concretamente, en los artículos 113 y 114. En el primero de ellos, se garantiza la participación igualitaria de los partidos o agrupaciones políticas en los organismos electorales y su derecho de vigilancia sobre los procesos de naturaleza electoral. El artículo 114, por su parte, es del tenor siguiente:

“Todos los venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley.”

De acuerdo con esta disposición, se dictó la Ley de Partidos Políticos a la que ya se hiciera referencia, con el objeto de regir su constitución y actividad. En el artículo 2° de esta Ley, se define a los partidos de la manera siguiente:

“Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.”

De las disposiciones transcritas podrían extraerse las siguientes notas distintivas del partido político en Venezuela:

a.– Los partidos políticos son la vía para la participación de los venezolanos en la orientación de la política nacional. Tal participación ha de llevarse a cabo por medios lícitos y democráticos.

b.– La constitución y actividad de los partidos se encuentran reguladas legalmente.

c.– Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente.

d.– La actividad interna de cada partido político se rige por programas y estatutos acordados libremente por sus miembros.

e.– La iniciativa de creación de un partido político se genera por la convención voluntaria de asociación de un grupo de venezolanos.

Otra característica puede encontrarse en el artículo 5° de la Ley de Partidos Políticos, que exige el establecimiento en sus estatutos de métodos democráticos en su orientación y acción política; la apertura de afiliación sin discriminaciones; y la obligación de asegurar la participación de sus miembros en el gobierno y fiscalización de la propia organización.

Los partidos políticos tienen, entonces, un origen y una previsión constitucional y legal de carácter genérico. Sin embargo, puede decirse que se trata solamente del reconocimiento estatal de una agrupación que, como otras, constituye la forma de materializar y hacer efectivo un derecho que la Constitución consagra; en este caso, el derecho de asociación con fines políticos. La creación general y abstracta de los partidos como instituciones jurídicas radica, por tanto, en la Constitución y en la Ley citada, mas no puede afirmarse que su creación concreta derive de ellas. Tal como se regula detalladamente en la Ley de Partidos Políticos, la creación y constitución particular de un partido político determinado corresponde únicamente a grupos de ciudadanos que han de seguir el procedimiento determinado legalmente, y es por ello que, a mi modo de ver, el criterio de la creación de un ente por un acto del poder público para calificarlo como una persona de derecho público, no puede ser aplicado al caso de los partidos políticos.

La sentencia del 28 de agosto de 1989 parece no arriesgar mucho en este aspecto. En ella se cita a los Institutos Autónomos, al Banco Central de Venezuela y al Banco Industrial de Venezuela como entes que, “sin temor a equívocos”, son personas jurídicas de derecho público por su creación directa por el Legislador. En cuanto a los partidos, sólo se afirma que no son creados por actos del poder público, sin entrar a considerar si la previsión constitucional y legal puede constituir propiamente la “creación” de los partidos políticos, como se afirma en algunos casos.

Resulta importante destacar, por otra parte, lo expresado en la Exposición de Motivos de la Constitución, en la que se refleja la intención de dejar claro que la legislación reglamentaria relativa a los partidos políticos no pretende disminuir la libertad de los grupos de venezolanos que deseen crear una agrupación de esta naturaleza, sino sólo “reconocer un hecho que el progreso jurídico ha establecido ya”. Si bien es una afirmación un poco ambigua, pues refleja una cierta indecisión en cuanto al límite hasta donde el Estado ha de intervenir en la vida de estas agrupaciones –al igual que la relativa al “*rango especial*” que tienden a adquirir los partidos políticos–, parece quedar claro el predominio de la iniciativa y la voluntad de los particulares en esta materia.

En cuanto a otro de los criterios analizados en la sentencia –el de la integración del ente en la estructura estatal–, resulta absolutamente claro que los partidos políticos no forman parte de la organización del Estado. La organización de las personas de derecho público territoriales se establece de manera general en el Título I de la Constitución. La previsión de los órganos que ejercen el poder público se encuentra en los Títulos IV, V, VI, VII y VIII. Los partidos políticos no son ubicados por el Constituyente ni por el Legislador dentro de dicha estructura. Quienes han sostenido que los partidos formarían parte de una figura especial de la descentralización administrativa, han basado sus afirmaciones en la naturaleza de la actividad que realizan, pero nunca en sostener que, orgánicamente, los partidos formen

parte del entramado organizativo de la administración. Queda claro, entonces, en lo que respecta a este punto, que los partidos políticos no son personas jurídicas estatales, lo cual, como es sabido, no significa necesariamente que no sean personas de derecho público. Únicamente se comprueba con ello que son personas jurídicas no estatales.

El criterio de los fines públicos o privados, que la Corte Primera no considera “fundamental” para la determinación de la naturaleza jurídica de un organismo, es citado en la sentencia sin mayores análisis, haciendo referencia únicamente al hecho de que la doctrina lo ha considerado insuficiente. Es evidente que ninguno de los criterios que se han tratado de establecer para diferenciar las personas de derecho privado de las de derecho público resulta suficiente como rasgo absoluta y determinantemente distintivo –como la propia sentencia lo reconoce–, pero ello constituye justamente una razón más para detenerse un poco en su examen.

No resulta fácil llegar a una conclusión definitiva sobre la naturaleza de los fines e intereses que los partidos políticos persiguen y de las funciones que cumplen, puesto que la importancia innegable que les es concedida por el ordenamiento jurídico pareciera indicar que cumplen realmente fines y funciones de interés general. Tal impresión puede tenerse al observar que, según la Constitución, a ellos corresponde participar “en la orientación de la política nacional”.

No obstante, ese papel que desempeñan –y que en la sentencia de la Corte Primera es calificado como una función “de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país”– no puede llevar a afirmar que los intereses y fines que un grupo de individuos persigue al asociarse en un partido, sean de naturaleza pública. Una transformación de esos intereses y funciones opera a partir del momento en que los miembros de partidos políticos pasan a formar parte de los organismos electorales o son electos para cargos de escogencia popular, en tanto y en cuanto representan al pueblo, depositario de la soberanía nacional. Hasta ese momento, estos grupos de individuos son movidos exclusivamente por motivaciones propias y particulares.⁹

Por lo tanto, y aun cuando no puede existir duda de la importancia del papel de estas agrupaciones en Venezuela, su función no podría ser calificada de pública. Este es un punto que considero de enorme relevancia en el análisis de la naturaleza de los partidos, permitiéndome así disentir de la opinión sostenida por la Corte Primera, en cuanto a no considerarlo “fundamental”.

Otro criterio que ha sido dejado de lado recientemente por la doctrina y por la propia realidad administrativa, y que en la sentencia tampoco se considera relevante, es el de la forma de personificación. La forma constituía el significado original de la distinción entre los entes públicos y los privados y era un postulado inequívoco para su clasificación. No obstante, como señalan GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ¹⁰, ha “caído espectacularmente en el actual Derecho Administrativo”.

La proliferación de entes con formas complejas y regímenes jurídicos poco claros, ha hecho perder sentido a esa clasificación tradicional. Algunos autores, como GARRIDO FALLA Y FERNÁNDEZ PASTRANA en España, proponen retomarla y, en tal sentido, han

9. Este punto es tratado en una sentencia del Tribunal Constitucional español, en la que se expresa: “Los partidos políticos son asociaciones que, como tales, agrupan a individuos (...) portadores de intereses particulares. El cuerpo electoral, por el contrario, no está integrado ... por individuos, sino por ciudadanos, cuyos representantes no pueden estar vinculados a interés particular alguno, sino sólo al interés general. La soberanía nacional, que reside en el pueblo (...) se traslada a sus representantes (...), no a los partidos políticos, cuyo papel en el sistema electoral se extiende únicamente a la presentación de candidaturas y no en todos los casos.” (*Jurisprudencia Constitucional*. Tomo Quinto. Tribunal Constitucional. Secretaría General. B.O.E. Madrid, 1984. Sentencia 10/1983, de 21 de febrero de 1983. Páginas 112 y siguientes).

10. *Ob. cit.* Tomo I. Página 400.

considerado “restablecer la ecuación entre *forma jurídica* del ente administrativo y *régimen jurídico* a que queda sometida su actividad”¹¹, con el objeto de recobrar parte de la seguridad jurídica perdida con las nuevas formas organizativas.

La forma jurídica que adoptan los partidos políticos en Venezuela es inequívocamente privada. Son asociaciones que, de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, se inscriben en un registro llevado a tal efecto por el Consejo Supremo Electoral y que se rigen por una normativa interna propia establecida por los promotores –el acta constitutiva, la declaración de principios, el programa de acción política y los estatutos, de acuerdo con los artículos 10, ordinal 3º; y 16, ordinal 1º de la Ley–. Están sometidas, como otras personas jurídicas reconocidas legalmente, a una serie de obligaciones generales que se han establecido en este caso con mayor detalle, como contrapeso al importante papel asignado a ellas.

Este tema se conecta también con el de la creación del ente, al que antes se aludía. El partido político se crea por un negocio jurídico privado, que parte de la iniciativa de un grupo de individuos que, libremente, acuerdan someterse a unos programas y a unos estatutos propios. Su forma de personificación es, pues, propia del derecho privado.

El último de los índices manejados en la sentencia del año 1989 es el de la existencia de prerrogativas o de la participación del ente de la potestad de *imperium* del Estado.

El criterio de la prerrogativa surgió con posterioridad a la llamada Escuela de Burdeos, desarrollada sobre el criterio del servicio público. Polémicas surgidas con ocasión de la crisis de este criterio llevaron a HAURIUO a formular la tesis según la cual “*lo que provoca la aplicación del Derecho Administrativo es la actuación dotada de prerrogativa, entendiéndose por tal la realizada con medios jurídicos excepcionales o exorbitantes respecto de los propios del Derecho Civil.*”¹² Esta teoría también ha sido objeto de fuertes críticas, especialmente, al apuntar que una gran parte de la actividad administrativa se desarrolla sin rasgos de coacción o de poder.

En Venezuela, esta problemática se ha planteado, concretamente, con respecto a las actuaciones de entidades privadas –entre ellas, los partidos políticos– en ejercicio de la autoridad, que han sido consideradas por un sector como actos administrativos. Esto se ha visto con mucha frecuencia en decisiones de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo –una excepción la constituye justamente la sentencia que analizamos– y en afirmaciones como la siguiente, expresada por Hildegard Rondón de Sansó:

“Lo determinante es que se trata de organizaciones regidas por el derecho privado pero dotadas de un poder de imperatividad (posibilidad de degradación de los derechos subjetivos a simple interés o posibilidad de modificación del contenido de los mismos), que se ejerce de forma unilateral y que no tiene efectivo control de los órganos jurisdiccionales tradicionales. Su contenido está en las relaciones de poder que ciertos grupos ejercen sobre los sujetos que están unidos a ellos por un vínculo específico: son los Sindicatos sobre sus asociados; son los colegios o institutos docentes (Colegios, universidades, escuelas), sobre los miembros de la comunidad educativa; son las sociedades autorales, esto es, las que tutelan el derecho de autor de los creadores y compositores cuyas obras representan; son las asociaciones deportivas sobre sus asociados; son los partidos políticos sobre sus afiliados; son los clubes sociales sobre

11. GARRIDO FALLA, Fernando y FERNANDEZ PASTRANA, José M^a. *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas (Un estudio de la Ley 30/1992)*. Segunda edición. Civitas. Madrid, 1995. Página 73.

12. GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. *Ob. cit.* Tomo I. Páginas 48 y 49.

sus consocios. Hay que anotar que el vínculo especial de sujeción tiene un variado contenido, pudiendo ser disciplinario, económico, sancionatorio, organizativo, deontológico. Lo importante es la existencia de la relación de supremacía unilateral con que van a ejecutarse las decisiones.”¹³

Con respecto a esta postura, además de parecerme excesiva en cuanto a la ampliación del control que se defiende, considero que olvida que en toda asociación de carácter privado regida por una normativa a la que sus integrantes se someten voluntariamente, existen actuaciones que consisten en el ejercicio de un cierto poder o autoridad, sin que ello pueda llevar a las conclusiones expresadas.

La sentencia de la Corte Primera se conforma con expresar que, en cuanto a los partidos políticos y “por lo que respecta al disfrute de prerrogativas, no existe disposición alguna en la ley que se las haya acordado”. Ello debe complementarse con lo expresado en decisiones de la Sala Político-Administrativa en cuanto a que “*las obligaciones impuestas a los militantes de un partido político son ... la consecuencia de un libre pacto de asociación*”. Los poderes con los que actúan en determinados casos las autoridades de un partido político derivan de lo establecido y permitido por sus normas estatutarias, y de ninguna manera puede sostenerse que sean medios excepcionales o exorbitantes respecto de los empleados en el Derecho Civil. Las normas constitucionales y legales que regulan el tema así lo indican. Siguiendo los términos de la sentencia del Tribunal Constitucional español anteriormente citada, puede decirse que el poder que los partidos ejercen “*se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del partido*”.

Los partidos políticos en Venezuela, en consecuencia, no son órganos del Estado, ni son entes administrativos, ni personas de derecho público o establecimientos públicos. Ello resulta una consecuencia clara del análisis de las normas jurídicas aplicables y de los criterios o índices que se han señalado como distintivos para estos entes. Como finalización del presente capítulo, me permitiré transcribir la opinión de un autor italiano con relación a este tema, en la que se agregan otros criterios de análisis de enorme importancia.

“La teoría que configura al partido como órgano del Estado se conecta estrechamente con la concepción del electorado como ejercicio de una función estatal.

...(omissis)...

El partido no puede configurarse como órgano que asume funciones estatales porque, al tratarse de libres asociaciones de individuos recíprocamente vinculados por tener un fin en común, ello vive y se desenvuelve en una posición de extrañeza en relación con las organizaciones del Estado o se predisponen las condiciones para determinar la voluntad y la directiva general de acción. El partido, pues, permanece fuera de la organización estatal, confiado como está a la espontánea actividad de los ciudadanos que lo forman y lo hacen funcionar, y no expresa la voluntad estatal explicando una actividad preparatoria a aquella de la formación de la voluntad misma.

Conviene también contestar la teoría que asemeja al partido político con el ente público o autárquico, porque mientras el ente público manifiesta una voluntad autónoma, aunque secundaria y derivada respecto a la estatal, el partido busca determinar la política general y, por tanto, condiciona o en todo caso tiende a condicionar a la propia ideología la acción del Estado.

13. RONDÓN DE SANZO, Hildegard. “Ampliación del ámbito contencioso administrativo”, *Revista de Derecho Publico*, número 22. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985. Páginas 33 y siguientes.

Ni el partido puede reconducirse a la categoría de los sujetos privados que ejercen funciones públicas, por cuanto falta el presupuesto inherente a tal figura, esto es, la sustitución del partido en funciones que por sí corresponden al Estado, porque, a su vez, el Estado no podría nunca subrogar al Partido.”¹⁴

III. LOS ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU CONTROL JURISDICCIONAL

La jurisprudencia venezolana, como antes se ha señalado, ha estado dividida entre dos posiciones: considerar a los partidos políticos en Venezuela como personas jurídicas de derecho público y, en consecuencia, admitir que la jurisdicción controle la legalidad y la constitucionalidad de sus actos internos –que son tenidos como una especie de actos administrativos–; o calificarlos como personas de derecho privado y negar todo control sobre actos que no trasciendan su esfera interna.

Sin embargo, en ninguna de las decisiones judiciales que se han producido en estos casos se analiza el tema, en mi criterio, con profundidad. Se sientan posturas en uno o en otro sentido, pero no se ha determinado nunca si, por ejemplo, podría existir un control jurisdiccional indirecto de las actuaciones de los partidos, sin que ello implique necesariamente considerar a los actos de estos organismos como actos administrativos y a ellos como personas de derecho público.

Esta situación de un posible control indirecto será explicada posteriormente. Por ahora, examinemos cómo nuestros tribunales han resuelto el tema del control jurisdiccional sobre los partidos políticos.

En primer lugar, se debe hacer referencia al asunto de los recursos de nulidad, es decir, a lo relativo al control de la legalidad y constitucionalidad de los actos de los partidos políticos. En este sentido, en las decisiones en las que se ha considerado a los partidos como personas de derecho público, se ha sostenido que sus actos, incluso los internos, han de ser controlados por los tribunales contencioso–administrativos. El asunto se ha matizado en algunos casos afirmando que, cuando en el caso particular de la Corte Primera, el artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se refiere a “los actos administrativos emanados de autoridades”, no exige expresamente que se trate de autoridades públicas.¹⁵ En consecuencia, al actuar este tipo de organizaciones “*como verdaderas autoridades, es decir, en el ejercicio de potestades públicas, atribuidas por la Ley y definidas por ésta*”¹⁶, sus actos deben quedar sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

14. LEONI, Francesco. “Naturaleza jurídica del partido político en Italia”, Revista de Estudios Políticos, (Nueva Epoca), número 62. Octubre-diciembre 1988. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988. Páginas 131 a 140. Es importante destacar que, en el ordenamiento jurídico italiano, los partidos políticos no gozan de personalidad jurídica. Sin embargo, también se ha planteado la discusión sobre su carácter público y por ello puede ser de alguna utilidad la transcripción de esta opinión.

15. La norma citada es del tenor siguiente: “Artículo 185. La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo será competente para conocer: (...) 3°. de las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9°, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal...”

16. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 24 de mayo de 1984, caso “Comité Olímpico Venezolano”. En igual sentido, la sentencia de la misma Corte de fecha 15 de marzo de 1984, caso “Asociación de Autores y Compositores de Venezuela”. Estas decisiones se refieren a otras organizaciones, pero conforman la doctrina de los llamados “actos de autoridad” en la que se ha incluido también a los partidos políticos.

El razonamiento precedente carece, a mi modo de ver, de sustento jurídico. Si bien en la norma citada atributiva de competencia no se hace referencia al carácter público o no de las “autoridades” de las cuales emanan los actos, bastaría una lectura de los ordinales del artículo 42 a los que se remite (9°, 10, 11 y 12) para observar que en todos ellos se prevé el control sobre actos de órganos de naturaleza pública (“órganos unipersonales o colegiados del Poder Público”, “Poder Ejecutivo Nacional”, “Consejo Supremo Electoral” u otros “órganos del Estado de igual jerarquía”), por lo que el posible vacío del artículo 185 debe ser resuelto con esta interpretación, y no con una extensión injustificada del ámbito de control. Por otra parte, el criterio que se ha utilizado en alguna sentencia para firmar que un ente privado actúa como autoridad, se refiere al ejercicio por el mismo de facultades sancionatorias previstas en una norma legal o al ejercicio de actos de autoridad “*por una delegación de la Ley*”, y éste no es el caso de los partidos políticos, en cuya ley rectora no se encuentra delegación alguna en este sentido, ni facultades de sanción a los miembros que deban ser ejercidas por las autoridades partidistas¹⁷

En cuanto a las acciones de amparo constitucional, algunas han sido declaradas admisibles por la Corte Primera de lo Contencioso- Administrativo y luego revocadas por la Sala Político-Administrativa. Los razonamientos para una y otra decisión no aparecen muy claros. En algún caso –por ejemplo, en las sentencias de los casos “Aura Loreto de Rangel” y “Fernando Alvarez Paz contra el M.E.P.”–, la Sala Político-Administrativa ha recurrido nuevamente al argumento de que estas cuestiones resultan “de la vida interna o estatutaria del partido” y que son consecuencia “de un libre pacto de asociación”, lo que no considero apropiado en materia de amparo constitucional. En efecto, aun cuando sea discutible la violación de los derechos constitucionales denunciada y la relación de las normas invocadas –los artículos 68 y 114 de la Constitución– con la situación concreta, creo que, en principio, no pueden ser excluidas del control por la vía del amparo las situaciones derivadas de la “vida interna” de un partido político, pues tal exclusión no es acorde con las disposiciones de la propia Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Volviendo a la materia de los recursos de nulidad, en los casos en que se ha negado su admisión, se ha sostenido que los actos de los partidos políticos no constituyen actos administrativos desde el punto de vista orgánico ni material y que, en consecuencia, no son susceptibles de ser controlados por la vía contencioso-administrativa

La solución aportada por la sentencia del 28 de agosto de 1989 de la Corte Primera consiste en denunciar ante el Consejo Supremo Electoral las divergencias que se produzcan por decisiones tomadas en un partido político que afecten derechos o intereses de un particular, debiendo entonces el Consejo resolverlas mediante un acto administrativo que sí podría luego ser impugnado ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Este razonamiento sigue una línea similar a la de una sentencia de la Sala Político-Administrativa del 30 de enero de 1973 que ya fuera citada, y en la cual se establece lo siguiente:

“...la Sala considera, y así lo declara, que cualquier ciudadano hábil puede denunciar ante el Consejo Supremo Electoral las infracciones a la Ley, y a sus propios estatutos en que incurriese un partido político y aquel organismo está en la obligación de admitir la

17. Como ejemplo de las decisiones en las que se han empleado estos criterios para conceptuar los actos de autoridad, puede citarse la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 12 de febrero de 1986, caso “Asociación de Tiro del Distrito Federal”; consultada en la obra *Las grandes decisiones de la jurisprudencia contencioso-administrativa (1961-1966)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1996, pp. 479 y 480.

denuncia y pronunciarse acerca de ella, pronunciamiento que podrá, a su vez, ser apelable para ante la Corte, en conformidad con su jurisprudencia a la cual se ha hecho referencia, si la decisión del Consejo Supremo Electoral, afecta la existencia misma del partido, o su normal funcionamiento.”

Lo expresado en estas decisiones resuelve el problema del control sobre los actos de los partidos políticos, pero de una manera parcial. Está claro que la jurisdicción contencioso-administrativa no puede entrar a revisar la legalidad o la constitucionalidad de actos que no pueden ser considerados actos administrativos, por no emanar de una administración pública y por no reunir las condiciones materiales para ser calificados como tales. No obstante, la Corte Primera parece no comprometerse mucho y omite dos cuestiones fundamentales que quedan sin resolver: en primer lugar, se confía al Consejo Supremo Electoral la solución de controversias derivadas de actividades internas de los partidos, sin que tales facultades aparezcan con claridad en la Ley de Partidos Políticos. En segundo lugar, no se menciona qué sucedería en el caso de que se intentara un recurso contra un acto del Consejo Supremo Electoral que resolviera un conflicto de esta naturaleza, y la Corte tuviera que entrar a conocer, indirectamente, de la actuación interna del partido por constituir ésta un presupuesto del acto administrativo cuya legalidad o constitucionalidad se cuestiona.

Examinemos el primer planteamiento. De acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, el Consejo Supremo Electoral ha de intervenir como órgano fiscalizador de estas agrupaciones en los siguientes casos: 1) para oír, comprobar y certificar la impugnación que cualquier ciudadano puede hacer sobre el uso indebido del nombre de algún partido regional (artículo 12, primer aparte); 2) para resolver sobre la inscripción de un partido regional (artículo 12, último aparte) o nacional (artículo 18); 3) para resolver sobre la objeción que pudiera presentar el Ministerio de Relaciones Interiores a la solicitud de inscripción de un partido regional (artículo 14) o nacional (artículo 20); y 4) para cancelar la inscripción de un partido político en el registro cuando se hubiera producido alguna de las causales previstas en el artículo 27. En los tres últimos casos, se establecen procedimientos concretos para que los interesados o el Ejecutivo Nacional recurran ante la Sala Político-Administrativa de las decisiones dictadas por el Consejo Supremo Electoral.

Por otra parte, se establecen en el artículo 25 ciertas obligaciones de los partidos políticos, pero no se prevén las consecuencias del incumplimiento de las mismas. En consecuencia, puede observarse que en la Ley de Partidos Políticos no aparecen con claridad las facultades que el Consejo Supremo Electoral pudiera tener para sustanciar y decidir un caso en el que se denuncie, por ejemplo, la expulsión de un miembro de un partido sin haberse respetado sus estatutos.

En la decisión de la Corte Primera, se afirma que estas divergencias deberán ser sometidas a la consideración del Consejo Supremo Electoral “*de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos*” y, no obstante, la vía para que esto sea así no está prevista legalmente de manera expresa.

El único cauce que una denuncia de esa naturaleza podría encontrar es la cancelación de la inscripción del partido, de acuerdo con el literal d) del artículo 27, que establece:

“Artículo 27.– La inscripción de los partidos políticos se cancelará:

...

d) Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la Ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviere ajustada a las normas legales”.

Dejando aparte la deficiente redacción de la norma, podría interpretarse que la actuación de un partido no se ha ajustado a las normas legales si, por ejemplo, ha expulsado a uno de sus miembros sin cumplir con la normativa interna, pues estaría incumpliendo una de las obligaciones previstas legalmente –en el artículo 25– que exige al partido “*adecuar su conducta a la declaración de principios, acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados*”, o la obligación genérica del empleo de “*métodos democráticos*” en su actuación

Esta solución, además de parecer un poco rebuscada, resulta desproporcionada, al vincular una consecuencia tan grave como la cancelación de la inscripción de un partido al incumplimiento de los estatutos en la expulsión de un miembro, por continuar con el ejemplo. Podría sostenerse, además, que, dado que el incumplimiento de las obligaciones legales por los partidos no tiene una consecuencia jurídica directa, tales exigencias –como la del empleo de métodos democráticos– no son propiamente obligaciones. Algunos autores españoles han llegado a esa conclusión luego de examinar la situación muy similar a la nuestra que se presenta en el derecho español, afirmando que “*la exigencia de una organización y funcionamiento democráticos se configura jurídicamente como una carga y no como una obligación*”¹⁸.

Por otra parte, hay que apuntar el hecho de que el organismo administrativo electoral, eventualmente, tendría que entrar a revisar la normativa interna del partido para determinar la adecuación o no a ella del acto interno que constituye la causa de su decisión.

No obstante, y aceptando que ésa pudiera ser la vía para llevar a conocimiento del Consejo Supremo Electoral un conflicto en un partido, se plantea ahora el segundo de los problemas que la Corte Primera ha dejado sin resolver. Una controversia surgida en el seno de una organización política podría, por vía indirecta, llegar al conocimiento de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, esto es, mediante el ejercicio de un recurso contra el acto adoptado por el Consejo Supremo Electoral que sí constituye un acto administrativo y cuyo presupuesto podría ser el acto interno del partido. En otras palabras, si la administración electoral toma una decisión con respecto a una actuación interna de un partido, esta última constituirá entonces el presupuesto de hecho, la causa del acto administrativo cuya legalidad habrá de controlar después la jurisdicción, teniendo ésta que entrar a conocer, en consecuencia, de la adecuación de todos los elementos del acto al derecho.

Frente a esta posibilidad, se plantea una nueva vertiente y una interrogante: encontrándose el órgano jurisdiccional frente a este supuesto en el que, indirectamente, controlaría la actuación de los partidos, ¿debería el mismo limitarse al examen formal del acto del partido –es decir, a su adecuación a los procedimientos estatutarios–, o extenderse incluso al fondo del asunto, a la licitud sustancial del acto interno?

El problema se ha planteado en España ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por casos de expulsión de miembros de partidos políticos, con la particularidad de que, en la legislación electoral española, la expulsión firme de un partido constituye el presupuesto de hecho de un acto administrativo de cese de los expulsados como concejales o la pérdida del derecho de acceso al cargo. Tres sentencias de la Sala Segunda de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid¹⁹ han resuelto casos de este tipo; en uno

18. BLANCO VALDES, Roberto L. *Los partidos políticos*. Tecnos. Madrid, 1990. Página 179. En el mismo sentido se manifiesta Javier JIMENEZ CAMPO en el estudio “La intervención estatal del pluralismo”, citado por BLANCO VALDES.

19. Los datos y citas de estas sentencias han sido tomados del artículo “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, de Alfonso FERNANDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, citado anteriormente.

de ellos, se solicitó la nulidad del acto de la Administración Electoral por haberse incumplido el procedimiento estatutario de expulsión; en los otros dos, fue solicitado por los recurrentes que se entrara a revisar el fondo del asunto, o sea, la ilicitud sustancial de la expulsión. Es necesario acotar que, en líneas generales, la polémica sobre la naturaleza de los partidos políticos y el control de sus actos se ha presentado en España con características muy similares a las venezolanas. Las normas constitucionales y legales que regulan la materia en el derecho español guardan gran parecido con las del derecho venezolano, siendo también algo vagas e imprecisas, razón por la cual el asunto ha merecido un tratamiento jurisprudencial y doctrinal más detenido.

En la primera de las sentencias mencionadas (número 152, de 18 de marzo de 1982) se establece que *“la Sala que conoce el recurso contencioso-electoral no sólo puede, sino que debe, constatar, contrastar y analizar, en su labor de control y fiscalización de la actividad administrativa electoral de la Junta Electoral de Zona, la autenticidad, efectividad y legalidad, al menos formal, del “acto jurídico” que integra el “presupuesto de hecho” determinante, en la normativa electoral, de la consecuencia jurídica de la provisión de la vacante...”*. Así, la Sala estima el recurso y declara nulo el acuerdo de la Junta Electoral por considerar que sólo si se han respetado los requisitos formales previstos en los estatutos del partido podría hablarse de un *“verdadero y propio acto jurídico surgido a la vida del Derecho”*; y que *“de lo contrario, en vez de expulsión definitiva y firme, supeditada a las garantías de trámite imprescindibles, habría una simple apariencia externa de acuerdo (en definitiva, un no acto), según el ordenamiento jurídico imperante (integrado, a tales concretos efectos, por las normas administrativo-electorales y, además, por las normas estatutarias que definen y delimitan, procedimentalmente, el concepto jurídico determinado de la expulsión), para, sin caer en la pura arbitrariedad, poder llegar a conformar el “presupuesto de hecho” contenido en el artículo 11, punto 7, de la Ley de Elecciones Locales de 1978, como elemento básico de la validez del acuerdo de la Junta Electoral de Zona”*.

En las otras dos sentencias (números 152 y 153 de 18 de marzo de 1982), inicialmente, parece mantenerse la misma línea de limitarse al examen formal o procedimental de las expulsiones, sin entrar *“en la dialéctica intrínseca material de las destituciones de los afiliados a los partidos políticos, por ser un tema que sólo atañe, en un plano abstracto y aseptico, a la asociación correspondiente...”*. No obstante, esta postura se va suavizando después y llega incluso la Sala a conocer directamente, en la última de las sentencias, el fondo del asunto, aun cuando desestima el recurso.

El Tribunal Supremo español, por su parte, ha tenido una posición diferente a la de las sentencias anteriormente citadas. En su sentencia de 7 de octubre de 1981 dictada por la Sala 4^o de lo Contencioso Administrativo, en relación con otro caso de expulsión, declara que *“los Partidos, aparte de la exigencia de que su funcionamiento sea democrático, conforme a lo dispuesto en el artículo 6.º de la Constitución, y de que incluyan en sus estatutos las previsiones que contempla la Ley 54/1987, tienen plena competencia y facultad para regular su régimen interno y en él, el disciplinario, con las causas que estimen pertinentes y no contradigan esos principios genéricos, pues la previsión de esa Ley no es exhaustiva, agotadora ni exclusiva como de su lectura se advierte”*, para manifestar después que la acción propuesta no es la adecuada *“para valorar, ni menos para resolver sobre si los Estatutos de un Partido son o no conformes al ordenamiento, ni sobre si su actuación se ha producido o no dentro de las exigencias reglamentarias”*.

Por último, el Tribunal Constitucional español, aun cuando no ha tratado el asunto concretamente, ha establecido algunos principios con respecto al tema. En la sentencia 10/1983 (en la que resuelve, a su vez, sobre la sentencia número 151 de la Audiencia Territorial de Madrid antes citada), declara:

“[la] jurisdicción constitucional no es la sede idónea para atacar la corrección estatutaria de los acuerdos de expulsión adoptados en su contra por el Partido Comunista de España, pues ni son los actos de un partido político actos de un poder público, ni dichos actos fueron examinados por la Sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Madrid, sino como presupuesto fáctico del acuerdo de la Junta Electoral de Zona que frente a ella se oponía”.²⁰

Por último, y para finalizar esta referencia al derecho y a la jurisprudencia españoles, reproduciré la opinión del Catedrático de Derecho Constitucional, Javier JIMENEZ CAMPO, expresada en la ponencia.

Por último, y para finalizar esta referencia al derecho y a la jurisprudencia españoles, reproduciré la opinión del Catedrático de Derecho Constitucional, Javier JIMENEZ CAMPO, expresada en la ponencia presentada para el debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid en febrero de 1994. El Catedrático, luego de considerar que el derecho de participación en la vida política mediante los partidos es un derecho público subjetivo, plantea que en la defensa de este derecho ante los mismos partidos pueden diferenciarse dos situaciones: 1) la pretensión de incorporarse a un determinado partido, frente a la cual no cabría una garantía por parte del legislador o del Poder Judicial, pues el rechazo a una solicitud de afiliación “*expresaría la defensa por la organización de su propia identidad política*”, defensa que se incluiría en el derecho constitucional de asociación política; y 2) la pretensión de mantenerse en el partido –y de impugnar actos internos de suspensión o expulsión– que “puede y debe ser garantizada por el ordenamiento cuando se invoquen por el afectado vicios procedimentales en la adopción de la medida disciplinaria, para lo cual es condición indispensable, claro está, que la legislación de partidos incorpore previsiones específicas al efecto, que garanticen la posición del afiliado”. Sobre este mismo punto, agrega:

“Tampoco me parece inimaginable una supervisión jurisdiccional de las causas de suspensión o de expulsión, extremo éste en el que estimo serían inconciliables con el derecho de asociación en partidos previsiones estatutarias que apoderasen a los órganos internos correspondientes para adoptar medidas disciplinarias ad libitum, a partir de nociones absolutamente indeterminadas. Creo que en este punto el control jurisdiccional debe ser más intenso que el que puede proyectarse sobre las asociaciones comunes (...): los partidos deben, por imperativo constitucional, dotarse de una estructura democrática y repugnaría a dicha exigencia, y al derecho mismo de asociación política, el que la participación y la permanencia en la asociación dependieran, sin límite sustantivo alguno, de decisiones enteramente discrecionales de los órganos internos. Este control jurisdiccional, con todo, no podrá tampoco menoscabar la capacidad de autodeterminación del propio partido, asimismo garantizada por la Constitución, de modo que lo que el legislador ha de propiciar aquí es la posibilidad de una *ponderación* entre los intereses en conflicto. La capacidad de autodeterminación del partido exige, sin duda alguna, que el afiliado que no respete los *estatutos* o que manifieste determinadas críticas o conductas contrarias a su programa pueda ser separado de la organización, pero una medida de este género resultará seguramente desproporcionada e ilegítima ante simples manifestaciones de discrepancia pública respecto a la actuación de los órganos rectores del partido”²¹

20.. Las dos últimas citas de sentencias han sido tomadas de BLANCO VALDES, Roberto L. *Ob. Cit.* Páginas 170 y ss.

21. JIMENEZ CAMPO, Javier. “Diez tesis sobre la posición de los partidos políticos en el ordenamiento español”, en la obra colectiva *Régimen jurídico de los partidos políticos y*

Luego de este pequeño “desvío” al caso español –que consideré importante por presentar una situación de gran similitud con Venezuela respecto a este tema y por haber sido desarrollado con mayor profundidad doctrinaria y jurisprudencialmente–, intentaré establecer algunas conclusiones sobre el tema de los partidos políticos, su naturaleza y su control, derivadas de la revisión hecha precedentemente.

IV. CONCLUSIONES

Algunas conclusiones ya han ido apareciendo a medida que se ha ido tratando el tema en este trabajo. Una de ellas, más que una conclusión, es una constatación: la de la desafortunada escasez de doctrina venezolana y la de la poca profundidad en las decisiones de nuestros tribunales, que han tenido importantes ocasiones de esclarecer el tema de los partidos políticos y que se han limitado a defender posiciones en uno u otro sentido, antes que intentar ir un poco más allá en su tarea relevante y primordial de delinear conceptos, instituciones y regímenes jurídicos que adolecen de un vago y confuso tratamiento legal.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia que ha constituido el marco del presente estudio, pareciera tener la intención de ahondar un poco más en el tema, pero hay aspectos fundamentales que se dejan de lado y se resuelven de manera superficial y apresurada. Con respecto a esa decisión, de todas maneras, coincido en sus puntos principales: los partidos políticos en Venezuela no pueden ser considerados como establecimientos públicos o personas de derecho público. Son personas de derecho privado, asociaciones, a las que constitucional y legalmente se exigen unas condiciones de constitución y funcionamiento particulares, como contrapartida a la importante función que se les ha encomendado: la de canalizar el pluralismo político de los venezolanos.

En cuanto a sus actos, ellos constituyen manifestaciones de una organización y una estructura interna que obedece a la propia normativa a la que, voluntariamente y por iniciativa propia, han acordado someterse las personas que se han agrupado con fines políticos determinados. No puede hablarse propiamente de actos administrativos, pues no lo son ni desde el punto de vista material ni desde una perspectiva orgánica.

En cuanto al tema del control estatal sobre los partidos, muchas son las opiniones que se han expresado sobre su conveniencia o no en un régimen democrático y sobre sus límites. Hemos visto que ni siquiera en la propia Exposición de Motivos de la Constitución venezolana de 1961 aparecen claramente esos límites y ello ha de responder, lógicamente, a razones históricas y particulares del momento en que fue elaborada. La indecisión entre los extremos de permitir una plena libertad a los partidos o de establecer controles más o menos rígidos es evidente. En este tipo de situaciones en las que se entremezclan cuestiones jurídicas, políticas, sociales y otras de la más diversa índole, resulta difícil para un estudioso de la ciencia jurídica sentar criterios o conceptos absolutos, justamente por las razones expresadas por Eduardo García de Enterría en el epígrafe de este trabajo –al que me adhiero– y que me llevan a abstenerme de emitir conceptos en tal sentido.

No obstante, y remitiéndome únicamente al régimen jurídico venezolano vigente, creo que el control de los partidos políticos podría desglosarse en los siguientes aspectos:

a.– El control previo ejercido en el momento de la solicitud de inscripción de un partido político en el Consejo Supremo Electoral. Como vimos, la Ley de Partidos Políticos confía a dicho organismo electoral y, eventualmente, a la Corte Suprema de Justicia, la tarea de determinar si un partido ha llenado los requisitos legales para proceder a su inscripción. Este sería el momento, a mi entender, en el cual podría cuestionarse y revisarse la adecuación de

Constitución. Cuadernos y Debates número 51. Centro de Estudios Constitucionales y Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1994, Páginas 33 y ss.

la normativa interna del partido (estatutos, programa, declaración de principios) a la ley y a la Constitución, garantizándose así que todo partido inscrito válidamente cumple con las exigencias jurídicas de funcionamiento y métodos democráticos.

b.– El control posterior que pueda dar lugar a la cancelación de la inscripción del partido político por las causales previstas en el artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos, ejercido por el Consejo Supremo Electoral y, eventualmente, por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

c.– El control ejercido por la Corte Suprema de Justicia, que puede decidir sobre la disolución de un partido que propugne o desarrolle sistemáticamente actividades contra el orden constitucional (artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos).

d.– El control de naturaleza penal a través de las sanciones que han de sustanciarse de acuerdo con el Código de Enjuiciamiento Criminal o de las faltas o delitos previstos en el Código Penal, según el artículo 48 de la Ley de Partidos Políticos.

e.– El “control interno estructural-funcional”²², mediante el cual se vigila el cumplimiento de la exigencia del método y el carácter democráticos de los partidos. En cuanto a este tipo de control, en Venezuela no podría ser ejercido directamente por la jurisdicción contencioso-administrativa, como ya determináramos, aun cuando podría serlo de manera indirecta, al conocer de la impugnación de un acto administrativo del órgano electoral que hubiera conocido, a su vez, de una actuación interna del partido. De cualquier modo, y aun cuando esa hipótesis no se observa con claridad en las disposiciones de la Ley de Partidos Políticos, este tipo de control debería limitarse al examen judicial de la adecuación formal del acto al ordenamiento (integrado, en ese caso específico, por la reglamentación interna del partido y por las normas jurídicas estatales). En cuanto a un posible examen del fondo del asunto, considero que resultaría excesivo y que se debería confiar en que, al haber pasado los partidos por los trámites legales de registro y por las vías de control expuestas, su actuación debería estar sometida a su propia reglamentación interna, aceptada por sus miembros.

f.– Por último, el control de las actuaciones de los partidos que pudieran eventualmente provocar la violación o menoscabo de los derechos constitucionales de cualquier habitante, sea o no miembro de la agrupación, por la vía del amparo constitucional.

Quedan así analizadas, de una forma muy parcial y limitada, algunas de las múltiples y complejas situaciones jurídicas que se presentan en el régimen de los partidos políticos en Venezuela, cuya importancia es innegable. La experiencia española podría servirnos de referencia, en el sentido de profundizar un poco más en el tema y de aclarar cuestiones que atañen directamente a la seguridad jurídica de los ciudadanos, tan disminuida por la reciente y progresiva creación de nuevas e improvisadas figuras e instituciones.

22. Siguiendo los términos de BISCARETTI DI RUFFIA, Paola. *Derecho Constitucional*. Tercera edición. Tecnos. Madrid, 1987. 795 páginas.

Bibliografía

- ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela*. Tomo I. Empresa “El Cojo” C.A. Caracas, 1971.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. *Derecho Constitucional*. Tercera edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1987.
- BLANCO VALDES, Roberto L. “Los partidos políticos”. *Temas clave de la Constitución Española*. Editorial Tecnos. Madrid, 1990.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Estado de derecho y control judicial*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1987.
- BREWER-CARIAS, Allan R. “Estudio preliminar”, en *La Constitución y sus enmiendas*. Colección Textos Legislativos N° 4. Tercera edición aumentada. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*. Caracas, 1975.
- BREWER-CARIAS, Allan R. *Principios del régimen jurídico de la organización administrativa venezolana*. Colección Estudios Jurídicos N° 49. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1991.
- CHAVERO GAZDIK, Rafael J. *Los actos de autoridad*. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1996.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 3.357 Extraordinario del 2 de marzo de 1994
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. Texto íntegro. Segunda edición. Biblioteca de Legislación, Serie Menor. Editorial Civitas. Madrid, 1986.
- FARIAS MATA, Luis H. “Acto administrativo, materia del recurso contencioso de anulación”, en *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*. Tomo II. XVIII Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara.
- FERNANDEZ–MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso. “El control estructural-funcional de los partidos políticos en la jurisprudencia contencioso-administrativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 2. N° 4 (enero-abril 1982). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1982. Páginas 123 a 131.
- GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Sexta edición. Editorial Civitas. Madrid, 1993.
- GARCÍA DE ENTERRIA; Eduardo. *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Tercera edición (tercera reimpresión). Editorial Civitas. Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, Fernando y José M. Fernández Pastrana. *Régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas*. (Un estudio de la Ley 30/1992). Segunda edición. Editorial Civitas. Madrid, 1995.
- LEONI, Francesco. “Naturaleza jurídica del partido político en Italia”, en *Revista de Estudios Políticos*. N° 62 (octubre-diciembre 1988). Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988. Páginas 131 a 140.

–“*Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*”. Estudios por Josefina Calcaño de Temeltas y Allan R. Brewer-Carías. Colección Textos Legislativos N° 8. Tercera edición actualizada. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1994.

–“*Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*”. Introducción, estudio preliminar, guía de lectura, sistemática general e índice alfabético por Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta Troconis. Colección Textos Legislativos N° 1. Quinta edición aumentada. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989.

–Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 27.725 de 30 de abril de 1965.

–LUCAS VERDU, Pablo. “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional español”, en *Revista de Política Comparada*. N° 2. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Madrid, 1980. Páginas 33 a 70.

–PEREZ LUCIANI, Gonzalo. “El sistema contencioso administrativo y el procedimiento administrativo”, en la obra colectiva “*Contencioso administrativo en Venezuela*”. Colección Estudios Jurídicos N° 10. Tercera edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1993.

–RAMÍREZ, Manuel y Javier Jiménez Campo. “Régimen jurídico de los partidos políticos y Constitución” (Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 14 de febrero de 1994). Cuadernos y Debates N° 51. Centro de Estudios Constitucionales. *Boletín Oficial del 47. Estado. Madrid, 1994*.

–*Revista de Derecho Público* N° 44. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990.

–RONDON DE SANZO, Hildegard. “Ampliación del ámbito contencioso-administrativo”, en *Revista de Derecho Público* N° 22. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1985. Páginas 33 y siguientes.

–TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. “*Jurisprudencia constitucional*”. Tomo Quinto. Tribunal Constitucional. Secretaría General. *Boletín Oficial del Estado Madrid, 1984*.

–WOLF, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*. Tomo I. Tipografía Americana. Caracas, 1945.