

## ACCION POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA CAMARA DEL SENADO

Por Tito Gutiérrez Alfaro.

### I (1)

Ha sido demandada ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, la nulidad de actos efectuados en la Cámara del Senado el día 5 de marzo del año en curso. La demanda se halla firmada por quienes se dicen Director y Secretario de la Comisión Preparatoria del Senado y ciudadanos de la República.

Los sucesos ocurridos con motivo del triunfo de la oposición en las Cámaras Legislativas han conmovido a la opinión pública y de ahí la amenazante gravedad de la demanda intentada. Por ello creemos que los juristas deben contribuir con sus puntos de vista al esclarecimiento de las cuestiones planteadas en la demanda de nulidad.

Las irregularidades denunciadas por los demandantes obligan a definir ciertas nociones previas.

El Poder Ejecutivo no tiene el monopolio de la **potestad reglamentaria**. Esta potestad la tiene también el Poder Legislativo, aunque limitada a su "**competencia específica**". La potestad reglamentaria de los cuerpos legislativos — Cámara del Senado y Cámara de Diputados— le ha sido conferida expresamente por la Constitución. En efecto, el artículo 158 de la Ley Suprema incluye entre las **atribuciones privativas** de cada una de las Cámaras la potestad de dictar su "reglamento" (ordinal 1º).

---

(1) El Universal, 19 de marzo de 1968.

La Cámara del Senado, de conformidad con la atribución contenida en el ordinal 1º del artículo 80 de la Constitución de 1953, equivalente al citado ordinal, dictó su “**reglamento**” con el nombre de **Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado**.

Ese Reglamento, según tenemos entendido, es un **reglamento de organización interna**, porque está destinado a regular la **actividad interna** de la Cámara del Senado. Esta actividad está constituida por actos que “**agotan su eficacia**” en el interior de ella, si bien tienen por objeto colocarla en condiciones de poder ejercer su **actividad externa**, es decir, **sus funciones propias como cuerpo legislativo**. El Reglamento dictado por la Cámara ha sido y es sencillamente un Reglamento Interno. En efecto, tal calificación doctrinaria la confirma el propio Reglamento con su nombre y con lo establecido en su artículo 122, redactado así:

“Este Reglamento podrá ser reformado, si así lo acordara la mitad más uno del total de Senadores de la Cámara. En este caso, la reforma se adoptará en una discusión como **acuerdo privativo del Cuerpo**”.

Tal Reglamento concierne **exclusivamente** a los Senadores y a las demás personas a que se refiere y por ello no puede producir efectos jurídicos respecto a terceros. En tal virtud, no puede engendrar ninguna acción a favor de nadie, cualquiera que sea el carácter que se invoque. Dejamos a salvo el problema de la acción de inconstitucionalidad del Reglamento, la cual no ha sido ejercida en el caso que comentamos.

Con las nociones previas que hemos expuesto, pasamos a referirnos a las categorías de irregularidades denunciadas:

- a) las que se refieren a las supuestas violaciones del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado;

- b) las que se contraen a una supuesta usurpación de atribuciones; y
  - c) la que se refiere a la supuesta instalación de la Cámara sin el **quórum** constitucional.
- a) SUPUESTAS VIOLACIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DE DEBATES DE LA CAMARA DEL SENADO

En lo que respecta a las violaciones del Reglamento Interior de la Cámara del Senado, parece evidente que de esas violaciones sólo podría conocer la propia Cámara. En efecto, el artículo 158 de la Carta Fundamental le atribuye la facultad de aplicar las sanciones que en el Reglamento se establezcan para quienes lo infrinjan, función que supone necesariamente la **competencia requerida para juzgar acerca de si el Reglamento ha sido o no violado**.

Pero en el caso de que se sostuviera que no corresponde a la misma Cámara conocer de las violaciones de su Reglamento Interno, habría entonces que determinar cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer de aquéllas.

Las violaciones de un Reglamento Interno plantean una **cuestión de ilegalidad y no una cuestión de inconstitucionalidad**. Por consiguiente, no sería la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, sino la Sala Político-Administrativa la competente para conocer de tales violaciones, de conformidad con lo dispuesto en la **Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución** y la Ley Orgánica de la Corte Federal, porque hasta la fecha no ha sido dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

De conformidad con lo pautado en la citada **Disposición Transitoria**, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, no puede conocer sino de los asuntos a que se refieren los ordinales 1º y 3º del artículo 215 de la Constitución:

“1º—Declarar si hay o no mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o quien haga sus veces, y, en caso afirmativo, continuar conociendo de la causa, previa autorización del Senado, hasta sentencia definitiva”.

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

En consecuencia, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, tendría que declararse incompetente para conocer de las irregularidades que implicaran una violación del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado.

#### b) SUPUESTA USURPACION DE ATRIBUCIONES

En cuanto a las irregularidades referentes a la “**usurpación de atribuciones**”, nos permitimos observar lo siguiente:

Los actos de los **cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas**, no pueden ser conocidos por la Corte Suprema de Justicia: ni en Sala Plena, ni en Sala Político-Administrativa. Este es el principio establecido en el artículo 159 de la Ley Suprema. El precepto consagra sin embargo una excepción: salvo que haya “**extralimitación de atribuciones**”. El artículo 159 dice lo siguiente:

“Los actos de los **cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas** no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre **extralimitación de atribuciones**” (2).

La “**usurpación de atribuciones**” alegada en la demanda, que tiene por fundamento lo dispuesto en el Reglamento

---

(2) Ningún precepto constitucional, por cierto, se refiere a esa “**extralimitación de atribuciones**”.

Interno, es diferente de la “extralimitación de atribuciones” contemplada en la excepción prevista, pues ésta se refiere inequívocamente a la “interferencia de un **cuerpo legislativo en las atribuciones privativas de otro**” (3). A diferencia de la “**usurpación de atribuciones**”, esa extralimitación específica si plantearía una cuestión de inconstitucionalidad.

Por tanto, no existiendo la única excepción prevista recobraría la plenitud de su imperio la regla general: esta excluye los **actos privativos** de las Cámaras de todo control o examen.

Sea o no censurable la regla de la ley Suprema, es lo cierto que ella rechaza todo argumento de **índole constitucional** según la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, de 29 de abril de 1965. En este fallo dijo la Corte:

“En lo tocante al Poder Legislativo Nacional existen varios casos en que sus actos están excluidos del control jurisdiccional de su constitucionalidad intrínseca, como expresamente lo estatuye el artículo 159 de la Constitución Nacional. De modo que los **cuerpos legislativos, al ejercer sus atribuciones privativas, salvo** lo que la misma Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones (4), no están sujetos a ninguna clase de control, **incluso el jurisdiccional**, y por tanto ningún otro poder puede cuestionar en su aspecto **privativo la validez de los actos realizados**”.

Por consiguiente, si la norma sobre los actos privativos rechaza cualquier alegato de inconstitucionalidad, **a fortiori**

---

(3) Alan Randolph Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, página 64. El autor es prestigioso profesor de Derecho Administrativo.

(4) Ya hemos manifestado que la Constitución **no tiene establecido nada** sobre “extralimitación de atribuciones”.

rechaza igualmente cualquier alegato de **ilegalidad**, como es el de la supuesta "**usurpación de atribuciones**".

Debemos recordar que fue en el fallo citado donde la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, se declaró incompetente para conocer de una acción popular porque los tratados internacionales privaban sobre la Constitución de la República.

La fijación de **atribuciones** por el Reglamento Interno de la Cámara del Senado, es la que hace posible la figura de la "**usurpación de atribuciones**" dentro de la misma Cámara. Esta es una cuestión interna que debe ser juzgada por ella, pues se resuelve, en el fondo, en una violación del Reglamento Interno, de la cual sólo puede conocer aquélla. Debemos tener siempre presente la noción de que el Reglamento Interno es el resultado del ejercicio de **un acto privativo de la Cámara de conformidad con lo preceptuado en la Constitución**.

c) SUPUESTA INSTALACION DE LA CAMARA SIN EL QUORUM CONSTITUCIONAL

Se ha alegado también que la instalación de la Cámara se efectuó sin el **quórum** exigido por la Constitución, o sea, sin la concurrencia de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara: por lo que tal instalación se hallaría viciada de nulidad al tenor de **lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución**.

En relación a esta denuncia, parece claro que ella no puede ser mezclada con una supuesta **usurpación de atribuciones de la minoría**, como lo hacen los demandantes. El problema queda circunscrito al hecho de si asistieron y votaron o no los Senadores requeridos para constituir la mayoría absoluta. El doctor Rafael Caldera sostiene que esa mayoría es de 24, pero al mismo tiempo asevera **que votaron 26 Senadores**. Los autores de la demanda sostienen, por su parte, que el **quórum** es de 26 Senadores. Si pues asis-

tieron y votaron 26 Senadores, la instalación de la Cámara del Senado se hizo legalmente, aun de acuerdo con el criterio sustentado en la demanda de nulidad.

Hemos manifestado anteriormente que el problema referente al **quórum** no podría mezclarse directa o indirectamente con el problema de la **supuesta usurpación de atribuciones** por parte de una minoría de Senadores, porque ello equivaldría al **control jurisdiccional de la calificación de sus miembros** por la Cámara. **La calificación es el ejercicio de una atribución privativa**, de conformidad con lo preceptuado en el ordinal 2º del artículo 158 de la Constitución. Por lo que la Corte tendría que limitarse a considerar solamente el número de los Senadores que asistieron y votaron, para determinar si hubo o no el **quórum** exigido por la Ley Fundamental.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, ni la Sala Político-Administrativa, podrían intervenir en el análisis de los **actos privativos de la Cámara del Senado**, como es el de la **calificación de sus miembros**, sin violar el artículo 159 de nuestro Código Político, el cual establece claramente.

“Los actos de los cuerpos legislativos en **ejercicio de sus atribuciones privativas** no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes...”.

El artículo 119 de la Constitución, invocado por los demandantes como base de su alegato, no es aplicable en el problema de si hubo o no el **quórum** legal para la instalación de la Cámara, porque la **“usurpación de autoridad”**, a que se contrae ese artículo de la Carta Magna, **“es el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalmente de autoridad”** (5). Es decir, **“sin ningún tipo de investidura”**. Pero esta usurpación no resulta de los hechos narrados en la demanda.

---

(5) Véase autor y obra citados, página 62.

Se observa que en el escrito de demanda se habla de **“usurpación de atribuciones”** con el propósito deliberado de encajar algunas cuestiones dentro de la excepción prevista en el artículo 159 de la Carta Fundamental, pero luego se invoca, para impugnar la instalación de la “Cámara, el artículo 119, confundiéndose nociones jurídicas completamente distintas, como son la de **“extralimitación de atribuciones”** y las de **“usurpación de autoridad”**.

Para establecer el número de Senadores que ha de constituir el **quórum** necesario para la instalación de la Cámara del Senado, la Corte tendría que atenerse al número de los Senadores que asistieron y votaron, porque no podría invadir la esfera privativa de la Cámara del Senado en lo que respecta a la **calificación de sus miembros**, conforme a lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 158 de la Constitución de la República.

Nos abstenemos por ahora de examinar otros aspectos del problema sometido a la Corte.

## I I (1)

Dijimos que el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado era un **reglamento de organización interna**, porque estaba destinado a regir la **actividad interna** de la Cámara. Mediante ese Reglamento, en efecto, la Cámara realiza su **autoorganización** y su **autocontrol**.

Un prestigioso constitucionalista argentino ha podido escribir:

“Es un principio inconcuso en el derecho constitucional que cada Cámara tiene facultad de establecer sus **propias reglas de procedimiento o reglamentos adecuados** para el mejor desempeño de sus funciones...”.

“Ambas Cámaras han dictado sus **reglamentos internos**, que son, en verdad, muy buenos códigos de procedimiento parlamentario” (2).

Y el profesor Lares Martínez, quien ejerce hoy la Procuraduría General de la República, se ha referido al Reglamento Interno de los **cuerpos legislativos** en los siguientes términos:

“Los cuerpos legislativos y los tribunales pueden también dictar **reglamentos**, pero que no tienen el carácter de fuentes del derecho administra-

---

(1) El Universal: 1º de abril de 1968.

(2) Juan A. González Calderón, **Derecho Constitucional Argentino**, Tomo II, página 513.

tivo, porque sólo atienden al **régimen interno** de esos órganos y **carecen de proyección** sobre la administración" (3).

Ya se considere constituido el Reglamento Interno por **simples reglas internas** o por verdaderas normas jurídicas (4), es lo cierto que esas reglas o esas normas **no tienen eficacia sino en el interior de la Cámara**. Su esfera de aplicación es **interna** y no **externa**. Sus reglas o normas sólo obligan a las personas que integran la Cámara del Senado en su **cualidad** de Senadores. Y como son reglas o normas internas **no inciden en la esfera jurídica de terceros**.

Los autores están de acuerdo en afirmar que las **violaciones** de tales reglas o normas no pueden ser impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que es la jurisdicción de la **ilegalidad**. O, en otros términos, que de la "**observancia**" del Reglamento no surgen acciones para ser ejercidas ante los **órganos jurisdiccionales** (5), cualesquiera que fuese el **carácter invocado** por los impugnadores. La **violación** del Reglamento Interno no plantea, en efecto, ni una cuestión de **ilegalidad** (Sala Político-Administrativa) ni mucho menos una cuestión de **inconstitucionalidad** (Sala Plena).

De la "**inobservancia**" del Reglamento Interno, sólo puede juzgar la misma Cámara; la única que tiene **competencia** para aplicar **sanciones** a los Senadores que lo infrinjan (ordinal 1º del artículo 158 de la Constitución). Es la misma Ley Suprema la que ha querido que la Cámara sea el único **Juez** de las violaciones de su propio Reglamento.

---

(3) Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, página 55.

(4) Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Nº 68, nota 4 a la página 122.

(5) Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, Volumen I, cuarta edición, página 68.

El ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución no autoriza a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, para conocer de los actos que colidan con un Reglamento Interno, sino de los **“actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución”**.

### CALIFICACION DE SUS MIEMBROS

También, como **atribución privativa**, la Cámara del Senado tiene la de **“calificar a sus miembros”** (ordinal 2º del artículo 158 de la Constitución). En esta calificación la Cámara procede también como **Juez** absoluto.

Dos citas de preceptos constitucionales de otros países, de mayor importancia que el citado ordinal por la amplitud del contenido de aquéllos, darán idea de lo que significa la función de la Cámara del Senado en ejercicio de sus atribuciones privativas

El artículo I (Sección Quinta) de la Constitución de los Estados Unidos de América expresa en términos inequívocos:

“Cada Cámara será **Juez** de las elecciones, escrutinios y calidades de sus propios miembros”.

El Artículo 56 de la Constitución de la Nación Argentina (6) dispone:

“Cada Cámara es **Juez** de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros, en cuanto a su validez”.

Y el ordinal 2º del artículo 158 de nuestra Ley Suprema apenas atribuye a la Cámara la postestad de:

**“Calificar** a sus miembros y conocer de sus renunciaciones”.

---

( 6 ) Antonio Zamora, **Digesto Constitucional Americano**.

## SUPUESTA INSTALACION DE LA CAMARA DEL SENADO SIN EL QUORUM CONSTITUCIONAL

Contra **actos materiales** no puede haber acción popular de inconstitucionalidad ni recurso contencioso-administrativo. Esta es una cuestión definida por la doctrina.

A la acción popular de inconstitucionalidad se la denomina también **recurso objetivo** porque "plantea un problema de puro derecho objetivo: la **contradicción** en que se encuentra un acto estatal con la Constitución" (7). Por lo tanto, no es posible comparar el texto constitucional con hechos materiales, sino que es preciso determinar el "**acto legislativo**" que debe ser confrontado con el texto de la Constitución que se dice violado.

En el supuesto de que se admitiera que ese "**acto legislativo**" es el de la instalación de la Cámara del Senado, entonces la Corte tendría que comparar el **Acta de Instalación** con el texto constitucional que se supone violado, o sea, con el contenido del último aparte del artículo 156 de la Carta Magna, para aplicar, si tal fuere el caso, la sanción de nulidad prevista en el artículo 119 **ejusdem**. Debemos recordar que en nuestro primer artículo sostuvimos que la figura jurídica del "**abuso de autoridad**", invocada como fundamento de la demanda, no resultaba de los hechos señalados en el escrito de demanda.

De otra parte, la Corte tendría que atenerse al **quórum** mencionado en el Acta de instalación por razones obvias.

La Constitución venezolana (artículo 156) estatuye:

"El **quórum** no podrá ser en ningún caso inferior a la mayoría absoluta de los miembros".

---

(7) José Guillermo Andueza, **La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano**, página 27. En todo caso serían actos preparatorios incurribles.

El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado, en su artículo 121, aclara.

**“Siempre que en este Reglamento se empleare la expresión mayoría, sin más determinación, se entenderá que es la absoluta”.**

Al Artículo 1 (Sección Quinta) de la Constitución norteamericana establece la siguiente regla:

**“la mayoría de cada una de ellas (8) constituirá quórum”.**

Y a propósito del **quórum**, la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América ha decidido:

**“La capacidad de la Cámara para considerar asuntos es “creada por mera presencia de la mayoría; y desde que la Constitución no prescribe ningún método para determinar la presencia de la mayoría, “se encuentra, por consiguiente, dentro de la competencia de la Cámara prescribir cualquier método que sea razonablemente exacto para establecer el hecho” (9).**

Tampoco nuestra Constitución prescribe un **“método”** para determinar la presencia de la mayoría. El artículo 4º del Reglamento Interno se limita a decir:

**“Al declararse la existencia del quórum reglamentario para instalar la Cámara, la Dirección lo participará, por medio de los Senadores, a la Cámara de Diputados y si en ésta hubiere el quórum se procederá a la elección de la Mesa Directiva de la Cámara”.**

---

( 8 ) Las Cámaras.

( 9 ) United States v. Balin, 144, U.S. 1, 5-6 1892. Véase la Constitución de los Estados Unidos de América Anotada con la Jurisprudencia, traducida del inglés, tomo 1º, página 123.

La Corte tendrá, pues, que atenerse a lo expuesto en el **Acta de Instalación, publicada** en el "**Diario de Debates**" de la Cámara (artículo 24 del Reglamento Interior y de Debates), para apreciar si hubo o no el **quórum** constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América ha sentenciado:

"Cuando el **Diario de Sesiones** de una Cámara es presentado como prueba a efecto de determinar los votos afirmativos y negativos que fueron emitidos, y cuál fue el resultado de la votación recaída sobre un asunto determinado, **debe presumirse que el Diario exhibe la verdad, y la constancia en el mismo de que, existía quórum**, aunque no esté revelado por los sí o los no, es **concluyente**" (9).

El Acta de Instalación constituye, para nosotros, un **documento público legislativo**, según la clasificación de Mattiolo.

En nuestro primer artículo dijimos que el problema referente al **quórum** no podía mezclarlo la Corte, **ni directa ni indirectamente**, con el alegato de la supuesta "**usurpación de atribuciones**" por parte de una minoría de Senadores, ni con el alegato de un posible error en la calificación de sus miembros, porque ello equivaldría al **control jurisdiccional de actos privativos de la Cámara**. Ya hemos asentado que la "**usurpación de atribuciones**", dentro de la Cámara del Senado, se resuelve en una violación del Reglamento Interno. De invadir la Corte la **esfera privativa** de la Cámara, entraría a conocer de una cuestión de **ilegalidad**, para lo que aquélla no tiene competencia en el ejercicio de la **jurisdicción constitucional**, como tampoco la tendría la Sala Político-Administrativa porque de la "**inobservancia**" del Reglamento Interno no emerge ningún recurso de anulación.

---

(10) United States v. Ballin, 144 U.S. (1892). Obra citada, página 125.

Algunas de las consideraciones que preceden las hemos expresado "**gratia arguendi**", porque los actos de los cuerpos legislativos, **en ejercicio de sus atribuciones privativas**, se hallan exceptuados de todo examen o control por parte de los otros Poderes, incluso el Poder Judicial (artículo 159 de la Constitución). Ya en nuestro primer artículo nos permitimos explicar que la excepción prevista en la citada norma constitucional no resultaba de los hechos narrados en la demanda de inconstitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, podrá observar que en la demanda de inconstitucionalidad, la cual ha de ventilarse en un procedimiento breve y no contencioso, se confunden nociones jurídicas diferentes, como la de "**usurpación de atribuciones**", la de "**extralimitación de atribuciones**" de un cuerpo legislativo, la de "**usurpación de funciones**" y la de "**usurpación de autoridad**".

En la Constitución de los Estados Unidos de América no existe un artículo equivalente al 159 de nuestra Carta Magna y por ello cobran singular importancia los textos constitucionales y las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de aquel país, que hemos invocado para esclarecer el sentido de las normas venezolanas.

De invadir la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, la **esfera privativa** de la Cámara del Senado, realizaría la típica figura de la "**usurpación de funciones**", con las graves consecuencias que tal hecho podría acarrear.

## III. (1)

Hemos celebrado con particular regocijo la publicación del artículo titulado “**Nulidad e Inconstitucionalidad**”, aparecido en este mismo diario en su edición correspondiente al 19 de abril del año en curso. En él se refiere el doctor David Morales Bello a la **acción popular** ejercida por sus representados ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, contra la supuesta inconstitucionalidad de la instalación de la Cámara del Senado. Lo hemos celebrado porque ese escrito ofrece preciosa oportunidad para disipar cualesquieras dudas que pudieran existir respecto a la procedencia de la acción intentada.

## PUNTO PREVIO

En el artículo mencionado dice el columnista:

“La doctrina ya superada por las nuevas corrientes jurídicas nos muestra que antes de aceptarse como **criterio unánime** la calificación de normas de rango legal para los reglamentos parlamentarios, hubo tratadistas para quienes estos reglamentos no ofrecían diferencia alguna con los **simplemente** administrativos —normas de orden sublegal—; pues como en las ciencias jurídicas lo dogmático cede el paso a la renovación constando de conceptos superados por la adopción de los principios a la realidad político social, aquellas viejas corrientes han perdido toda vigencia y resultan inadecuadas para resolver controversias actuales, cuyo estudio debe realizarse en base a las ideas hoy imperantes en el campo del Derecho”.

---

(1) El Universal: 24 de abril de 1968.

El doctor Morales Bello parece referirse a la distinción doctrinaria entre los llamados "**reglamentos administrativos**" y los llamados "**reglamentos jurídicas**". Esta distinción ha prevalecido en la doctrina alemana y a ella adhirieron principalmente algunos juristas italianos.

Lo expuesto por el abogado defensor de la tesis impugnada no constituye ninguna **novedad**. En efecto, en nuestro artículo de 1º de abril hubimos de citar al tratadista uruguayo Enrique Sayagués Laso, con referencia concreta al Nº 68, **nota 4** a la página 12, con el **propósito deliberado de dejar constancia de que conocíamos la discusión doctrinaria habida respecto a la distinción de esas dos clases de reglamentos**.

Ahora bien, ¿qué dice la nota citada por nosotros? Véamoslo:

"Los **reglamentos jurídicos** son los únicos que crean **normas de derecho que se imponen a los particulares** y que éstos pueden invocar. Los **reglamentos administrativos** son simples **reglas internas** de la **administrativos** dirigidas a sus funcionarios, cuya violación no permite a los **particulares** ninguna reclamación, pues no tienen carácter jurídico".

Como lo podrán comprobar los numerosos lectores de este diario, en nuestro artículo de 1º de abril, sin pronunciarnos sobre la distinción anotada, nos referimos simultáneamente a esas dos clases de reglamentos, cuando supusimos que el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado estuviera integrado por **simples reglas internas** (reglamento administrativo) o bien por **verdaderas normas jurídicas** (reglamento jurídico).

Dijimos entonces:

"Ya se considere constituido el Reglamento Interno por **simples reglas internas** o por **verdaderas nor-**

mas **jurídicas**, es lo cierto que esas reglas o esas normas **no tienen eficacia sino en el interior de la Cámara**. Su esfera de aplicación es interna y no externa. Sus **reglas o normas** sólo obligan a las personas que integran la Cámara del Senado en su **cualidad de Senadores**. Y como son reglas o **normas no inciden en la esfera jurídica de terceros**".

Porque lo creímos innecesario nos abstuvimos de pronunciarnos sobre la distinción apuntada, puesto que aun admitiéndose que existiera "**acuerdo unánime**" para rechazar la distinción entre esas dos clases de reglamentos, no es cierto que ello signifique la desaparición de la figura jurídica del **reglamento de organización interna**, al cual se le ha dado, entre otros, el nombre de **reglamento interno**. El profesor Sayagués, quien no acepta por cierto la distinción comentada, reconoce la existencia del **reglamento de organización interna** (2). Este reglamento ha sido consagrado por el **ordenamiento jurídico positivo** de numerosos países. En Venezuela, por ejemplo, lo consagra la misma Constitución de la República (ordinal 1º del artículo 158), sin que falten leyes que se refieran también a él. Así, por ejemplo, el ordinal 41 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal atribuye a ésta competencia para:

"Dictar el **Reglamento Interno** de la Corte".

Y el ordinal 7º del artículo 9º de la Ley Orgánica de la Corte de Casación otorga a ésta competencia para:

"Dictar su **Reglamento Interno**".

No es cierto además que exista "**acuerdo unánime**" en la doctrina moderna para rechazar la distinción de los "**reglamentos administrativos**" y los "**reglamentos jurídicos**".

---

(2) Enrique Sayagués Laso, Tratado de Derecho Administrativo, volumen 1º, Nº 70, página 127, nota 4.

Pero admítase o no la distinción señalada (lo que poco importa para la dilucidación del caso presentado a la Corte), el meollo de la cuestión consiste no en determinar si son simples reglas o normas jurídicas las que integran un “**reglamento interno**”, sino en precisar:

- a) Si esas reglas o normas tienen eficacia externa, es decir, si se **imponen a los particulares** (ciudadanos) o sólo a las personas a que se contrae el **reglamento de organización interna**; y
- b) Si de las violaciones de ese **reglamento interno** surgen o no acciones ejercibles ante los órganos jurisdiccionales.

Vamos a contestar a las dos preguntas formuladas:

- a) El Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado, que es un **reglamento de organización interna**, no contiene reglas o normas jurídicas que **se impongan a los particulares**, es decir, a los **ciudadanos**, como lo exige la definición del llamado “reglamento jurídico”. Sus reglas o normas sólo regulan la actividad de las personas que integran la Cámara del Senado en su **cualidad o carácter** de Senadores. Tales reglas o normas sólo se refieren a la actividad interna de la Cámara. Por ello su Reglamento Interior y de Debates constituye un “**acuerdo privativo**”.
- b) De las violaciones de ese Reglamento Interno no pueden surgir acciones para ser ejercidas ante los órganos jurisdiccionales no sólo porque ello se desprende de la naturaleza del Reglamento Interno sino porque la Constitución atribuye a la propia Cámara, como Juez absoluto, su propio **autocontrol**. Lo que equivale a decir que es la propia Cámara la única que puede juzgar acerca de las violaciones de su propio Reglamento, pues ella es la única que puede imponer sanciones a los miembros del cuer-

po legislativo (ordinal 1º del artículo 158 de la Constitución). Todo ello se resuelve o ha de resolverse en el seno del cuerpo legislativo. Es decir, **internamente**.

### **EL REGLAMENTO INTERIOR Y DE DEBATES DE LA CAMARA DEL SENADO NO ES UNA LEY**

En sentencia de 15 de marzo de 1962, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, estableció la siguiente doctrina:

“En este sentido no había lugar al planteamiento doctrinal de distinción entre **ley material** y **ley formal** que se ha debatido en este proceso; porque para calificar de **ley una norma de derecho** basta únicamente determinar si es o no un **acto sancionado por las Cámaras como cuerpos legisladores...**”.

Y luego agregó:

“En nada influye, respecto a este criterio, que **doctrinalmente** se establezca distinción entre **ley formal** y **ley material**, porque **constitucionalmente** no se refleja tal distinción en nuestro ordenamiento legal, y mal puede por ello el intérprete hacer diferenciaciones de tipo doctrinal en materia que el constituyente ha sido claro, preciso y terminante”.

Se ciñó la mencionada Sentencia a la definición de las **“leyes”** contenida en el artículo 162 de la Constitución:

“Los actos que sancionen las Cámaras como **cuerpos colegisladores se denominarán leyes**”.

Por consiguiente, el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado **no es una ley**. Y no lo es porque el acto no fue sancionado por ella como **cuerpo colegislador**, de acuerdo con el procedimiento establecido para la sanción

de las leyes. Por el contrario, ese **reglamento de organización interna** fue aprobado por las Cámaras como un simple **“acuerdo privativo”** (3).

El jurista Sayagués, a quien hemos nombrado varias veces, admite que el Poder Legislativo dentro de su **“competencia específica”**, tiene **potestad reglamentaria**. Dice el nombrado profesor:

“En este aspecto el Poder Legislativo tiene potestad reglamentaria (artículo 105 de la Constitución)”.

Pero ¿qué dice el artículo 105 de la Constitución uruguaya? He aquí su texto (4):

“Artículo 105. Cada Cámara se **governerà interiormente por el Reglamento que se dicte...**”

### **VIOLACIONES DEL REGLAMENTO INTERIOR Y DE DEBATES DE LA CAMARA DEL SENADO**

Pero en el supuesto de que se considerara ese **reglamento de organización interna, gratia arguendi** como una ley, las **violaciones de ésta** en el interior de la Cámara (cualquiera que fuese la denominación técnica que mereciera, extralimitación de atribuciones o no), plantearían una cuestión de **ilegalidad** y no de **inconstitucionalidad**. El órgano jurisdiccional competente para conocer de la cuestión de **ilegalidad** sería la Corte Suprema de Justicia, no en Sala Plena, sino en Sala Político-Administrativa, que es la que tiene competencia para conocer de lo **contencioso-administrativo** de anulación.

Ya lo habíamos dicho en nuestro primer artículo:

---

(3) Véase artículo 122 del Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado.

(4) El número del artículo corresponde a la Constitución derogada, **rogada**.

“Las **violaciones** de su Reglamento Interno plantean una cuestión de **ilegalidad** y no una cuestión de **inconstitucionalidad**. Por consiguiente, no sería la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, sino la Sala político-administrativa la competente para conocer de tales violaciones, de conformidad con lo dispuesto en la **Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución** y la Ley Orgánica de la Corte Federal, porque hasta la fecha no ha sido dictada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Pero hay algo sumamente interesante en el artículo del doctor Morales Bello, quien exhibe allí una plausible sinceridad. Vamos a citar sus propias palabras:

“...hay que hacer hincapié en la cuestión de la impugnación de los **reglamentos parlamentarios** en vía **contencioso-administrativo**, para destacar que en **arret** del 24 de julio de 1934, el Consejo de Estado francés admitió un recurso interpuesto contra la **actuación de la Oficina Administradora de la Cámara de Diputados**”.

La citada decisión del Consejo de Estado francés, órgano supremo de la **jurisdicción administrativa** en aquel país se refiere, según los términos empleados por el articulista, a un **“acto administrativo”** y no a un **“acto legislativo”**. En Francia, como no lo ignora ningún jurista, se hallan excluidos del **control jurisdiccional** de los tribunales administrativos y judiciales tanto los, **“actos de gobierno”** como los **“actos parlamentarios”** (Ordent, Waline, Duez y Debeyne). Destacamos la exclusión de los **“actos parlamentarios”** a fin de que la opinión pública se halle debidamente informada.

Debemos dejar constancia de que el Consejo de Estado ejerce, además de sus funciones jurisdiccionales, atribuciones de asesoramiento en materia legislativa y administrativa.

La jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 206 de la Constitución) corresponde hoy en Venezuela a la Corte Suprema de Justicia, pero en Sala Político-Administrativa.

Nos permitimos creer que en vez de esa remota decisión del Consejo de Estado (1934), el doctor Morales Bello ha podido citar la opinión del profesor Láres Martínez, emitida en 1967, quien refiriéndose al recurso contencioso-administrativo de anulación, expresó lo siguiente:

“A mi parecer, pueden igualmente ser atacados mediante el referido recurso los actos sancionados por los Cuerpos legislativos, en ejercicio de **funciones administrativas**, porque en tal caso, aquellos actúan con el carácter de **autoridades administrativas**”.

Habría que excluir, desde luego, cualquier “**acto administrativo**” que pudiera surgir del ejercicio de las **atribuciones privativas** de las Cámaras (artículo 158 del Código Político), las cuales se hallan sustraídas de todo **control** jurisdiccional (artículo 159 **ejusdem**). Un precepto equivalente a éste no se hallaba en la Constitución francesa de 1875, vigente en 1934, ni se halla tampoco en la Constitución en vigor.

La cita hecha por el doctor Morales Bello nos va acercando a una importante cuestión **calificativa**, que seguramente será planteada a la Corte en la oportunidad de los informes y en relación al “**acto administrativo**”.

### USURPACION DE AUTORIDAD

En nuestro primer artículo dijimos:

“Se observa que en el escrito de demanda se habla de “**usurpación de atribuciones**” con el propósito deliberado de encajar algunas cuestiones dentro de

la excepción prevista en el artículo 159 de la Carta Fundamental, pero luego se invoca, para impugnar la instalación de la Cámara, el artículo 119, confundiéndose nociones jurídicas completamente distintas, como la “**extralimitación de atribuciones**” y la de “**usurpación de autoridad**”.

Con relación a la Cámara del Senado habría **extralimitación de atribuciones** cuando un Senador o un grupo de Senadores invadiera las atribuciones de otros funcionarios en ejercicio de la misma función legislativa y dentro del mismo Poder Legislativo. Esta figura es ciertamente distinta a la excepción contemplada en el artículo 159 de la Constitución, que supone la “**interferencia de un cuerpo legislativo en las atribuciones privativas de otro**”, como sería la interferencia de la Cámara de Diputados en las funciones privativas de la Cámara del Senado. Esta, a su vez, es diferente de la noción jurídica del “**abuso de autoridad**” a que se contrae el artículo 119 de la Constitución, porque con ese nombre se designa “**el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalmente de autoridad**”. Es decir, sin ningún tipo de investidura. El Senador o los Senadores que incurrieron en la supuesta usurpación de autoridad, según el libelo de demanda, tenían la **investidura** de Senadores de la República. Luego de los hechos narrados en la demanda no emerge la figura del “**abuso de autoridad**”.

La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 14 de noviembre de 1962, fundamentada en el ordinal 4º del artículo 215 de la Ley Suprema, no es aplicable al caso planteado ante la Corte, pues el ordinal 4º de esa norma se refiere a la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos legislativos de los Estados o Municipios que **colidan** con la Constitución. No es aplicable al caso de la Cámara del Senado, porque las “**irregularidades**” denunciadas en la demanda se contraen a **violaciones** del Reglamento Interno

de la Cámara (no a colisiones con la Constitución) y porque el artículo 159 de nuestra Ley Fundamental impide el control jurisdiccional de los actos **privativos** de los cuerpos legislativos que forman el **Poder Legislativo Nacional**.

De otra parte, el doctor Morales Bello no dice si la Sentencia, que analizaremos en otra oportunidad, fue dictada en **Sala Plena** o en Sala Político-Administrativa, porque, de acuerdo con la Disposición Transitoria Décimaquinta, la Corte Suprema de Justicia, sólo en Sala Político-Administrativa, tiene competencia para conocer de las nulidades que se mencionan en el ordinal 4 del artículo 215 de la Ley Suprema. En cambio, la Sentencia de 29 de abril de 1965, dictada en Sala Plena, de la cual fuimos nosotros víctima propiciatoria, sí es aplicable inequívocamente en el caso de la Cámara del Senado.

### ACTOS MATERIALES

Los impugnadores de la instalación de la Cámara del Senado han confundido actos o hechos **materiales** con “**actos legislativos**”. En nuestro último artículo dijimos claramente:

“A la acción popular de inconstitucionalidad se la denomina también **recurso objetivo** porque “plantea un problema de puro derecho objetivo: la contradicción en que se encuentra un acto estatal con la Constitución”. Por lo tanto, no es posible comparar el texto constitucional con hechos materiales sino que es preciso determinar el “**acto legislativo**” que debe ser **confrontado con el texto de la Constitución**”.

En la demanda de inconstitucionalidad se denunciaron, como “**irregularidades**”, diversos **actos o hechos materiales**, cuya enumeración haría este nuevo artículo demasiado extenso.

## I V (1)

Volvemos a las columnas de este importante Diario para refutar una vez más la argumentación contenida en un artículo titulado "LOS PRETENDIDOS REGLAMENTOS JURIDICOS", aparecido en la edición correspondiente al 18 del mes en curso. Nos complacemos en la réplica porque ella contribuirá a disipar cualesquiera dudas que pudieran subsistir en el espíritu de la mayoría de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en relación al precipitado recurso objetivo de inconstitucionalidad contra el acto de instalación de la Cámara del Senado. Precipitado, entre otras razones, porque los actores carecen, como ciudadanos y como Senadores, de derecho subjetivo para ejercer la **acción popular** intentada, punto que no habrá de pasar inadvertido para la mayoría sentenciadora.

**REGLAMENTOS JURIDICOS**

Dice el autor del artículo:

"Hablar, como lo hace el columnista, de **reglamentos jurídicos**" implica, por decir lo menos, "**redundancia terminológica**" que no compartimos..."

Nos vemos obligados a dar nuestras cumplidas gracias al Dr. Morales Bello por habernos atribuido gratuitamente el mérito de haber concebido la vieja distinción doctrinaria entre "**reglamentos jurídicos**" y "**reglamentos administrativos**". Debemos sin embargo declinar el honor que nos ha sido dispensado porque esa distinción fue creada, ha largo tiempo, por la doctrina alemana. A esa distinción se ha

---

(1) El Universal: 26 de mayo de 1968.

referido el tratadista uruguayo Sayagués Laso precisamente en la Nota 4 de la página 122 del Tomo I de su excelente **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Nota que fue citada ya por nosotros en nuestro segundo escrito y que ahora cita el Dr. Morales Bello como si fuese **algo novedoso**.

En esa cita (Nota 4) explica el jurista uruguayo:

“Los **reglamentos jurídicos** son los únicos que crean **“normas de derecho** que se imponen a los particulares y que éstos pueden invocar. Los **reglamentos administrativos** son simples **reglas internas** de la administración dirigidas a sus funcionarios cuya **“violación no permite a los particulares ninguna reclamación, pues no tienen carácter jurídico”**.”

De modo, pues, que no hemos sido nosotros los autores de la supuesta **“redundancia terminológica”** sino principalmente los juristas alemanes e italianos que han sostenido la distinción señalada, seguramente por no haber tenido aquéllos la formación lógica del impugnante. Nos atrevimos empero a escribir, en defensa de aquellos infelices juristas, que la denominación de **“reglamento jurídico”**, por oposición a la de **“reglamento administrativo”**, no constituye una **“redundancia terminológica”**, pues mal podría llamarse **“reglamento jurídico”** a un **“reglamento administrativo”**, que por definición **no contiene normas jurídicas** sino simples **reglas internas**.

### **RECHAZO DE LA DISTINCION POR LOS AUTORES MODERNOS**

Expresa también el articulista:

“De ahí que el propio Sayagués —que el columnista cita en su apoyo— se oponga a semejante **“clasificación, afirmando: “esta distinción es rechazada por la casi totalidad de la doctrina moderna”**.”

La anterior afirmación del tratadista uruguayo forma parte de la mencionada Nota 4, a la que hubimos de referirnos desde nuestro segundo escrito, por lo que ella no constituye ningún argumento nuevo aportado a la discusión, como podrá verse más adelante. Pero sí tiene la importancia de revelar una sincera **rectificación** por parte del Dr. Morales Bello, pues en su artículo anterior había afirmado que en la doctrina moderna había **“acuerdo unánime”** para rechazar la distinción entre las dos clases de reglamentos, mientras que ahora acepta que la distinción sólo es rechazada por la **“casi totalidad”** de los autores modernos. De modo, pues, que tuvimos razón cuando en nuestro último escrito aseveramos lo siguiente: “No es cierto además que existe **“acuerdo unánime”** en la doctrina moderna para rechazar la distinción de los **“reglamentos administrativos** y los **“reglamentos jurídicos”**.”

No es tampoco cierto que hayamos hecho nuestra tal distinción. En nuestro último escrito dijimos inequívocamente:

“Porque lo creímos innecesario nos abstuvimos de pronunciarnos sobre la distinción apuntada, puesto que aún admitiéndose que existiera **“acuerdo unánime”** para rechazar la distinción de esas dos clases de reglamentos, no es cierto que ello signifique la desaparición de la figura jurídica del **“reglamento de organización interna”**, la cual se le ha dado entre otros, el nombre de reglamento interno. El profesor Sayagués, **quien no acepta por cierto la distinción comentada**, reconoce la existencia del **reglamento de organización interna”**. (2)

Y luego agregamos:

“Pero admítase o no la distinción señalada (lo **“que poco importa para la dilucidación del caso**

---

(2) Enrique Sayagués Laso, **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo 1º, Nº 70, página 127 y Nota 4.

“presentado a la Corte), el meollo de la cuestión “consiste, no en determinar si son simples reglas “o normas jurídicas las que integran un “reglamento interno”, sino en precisar:

- a) Si esas reglas o normas tienen eficacia externa, es decir, si se imponen a los particulares (ciudadanos) o sólo a las personas a que se contrae el **reglamento de organización interna**; y
- b) Si de **las violaciones de ese reglamento interno** surgen o no acciones ejercibles ante los órganos jurisdiccionales”.

No es verdad, por lo tanto, que nosotros hayamos hecho “nuestra” la discutida distinción. En efecto, en ninguna parte de nuestros escritos hemos afirmado que el Reglamento Interno de la Cámara del Senado esté constituido por **simples reglas internas**, así como tampoco hemos sostenido que esté constituido por **verdaderas normas jurídicas**, sino que nos hemos referido simultáneamente a las dos hipótesis contempladas por los autores para destacar que esa distinción no entra en juego para la determinación de la **naturaleza específica** del Reglamento Interno de un cuerpo legislativo.

## EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

El Reglamento Interno y de Debates de la Cámara del Senado es sin duda alguna un **reglamento de organización interna**.

Nosotros no hemos **identificado** ese Reglamento Interno con el “**Reglamento administrativo**” de la doctrina alemana, como lo dice infundadamente el articulista. No lo hemos “**identificado**”, porque hemos supuesto, en una de las hipótesis comentadas, que el Reglamento Interno de la Cámara del Senado esté constituido por **verdaderas normas jurídicas**. Y si está constituido por **normas jurídicas**, no

podría ser un **“reglamento administrativo”** conforme a la doctrina alemana, pues este sólo está constituido por **simples reglas internas**.

Para demostrar la exactitud de nuestra opinión, sin que por ello pretendamos identificar el Reglamento Interno de un cuerpo legislativo con el llamado **“reglamento jurídico”**, vamos a suponer que el reglamento de organización interna de la Cámara del Senado esté constituido no por simples reglas internas, sino por **verdaderas normas jurídicas**. Tal reglamento gozaría entonces de **normatividad jurídica**. Pero, ¿cuáles serían los límites de esa **normatividad**?

El profesor Paolo Biscaretti Di Ruffia en su notable obra titulada **“EL ESTADO DEMOCRATICO MODERNO EN LA DOCTRINA Y EN LA LEGISLACION CONSTITUCIONAL”** (3) nos enseña que la **autonomía constitucional** de las asambleas representativas se concreta particularmente **“en la emanación de específicos reglamentos internos de organización”**, que deben considerarse como **“actos normativos del Estado”**, aun cuando provistos de **“una eficacia estrictamente limitada al ámbito de la respectiva Cámara”**. Y luego expone que los **“actos”** que se realizan en el **“interior”** de aquellas asambleas (**interna corporis**) no son **“enjuiciables por alguna autoridad exterior”**.

Estábamos en la certeza jurídica, pues, cuando en nuestro primer escrito sostuvimos que el Reglamento Interno **“agotaba su eficacia”** en el interior de la Cámara y cuando dijimos que de las violaciones de ese Reglamento no surgían acciones para ser ejercidas ante los órganos jurisdiccionales.

Las normas de los Reglamentos de las Cámaras son llamadas también, por su naturaleza, **“interna corporis”**. Así

---

(3) Paolo Biscaretti Di Ruffia, obra citada, Capítulo XII, página 267.

lo expresa el profesor Cereti en su **CURSO DE DERECHO CONSTITUCIONAL ITALIANO** (4), quien coincide con el profesor Biscaretti, al aceptar que el Reglamento Interno de las Cámaras está constituido por **normas jurídicas**. “En su formación —dice Cereti— cada una de las Cámaras debe mantenerse en los límites de las normas constitucionales y de las leyes formales: en hecho, sin embargo, **dado que ningún órgano externo puede sindicar la actuación interna** de las asambleas legislativas, ellas no encuentran límites en la explicación de esta potestad reglamentaria”.

### **EL REGLAMENTO INTERNO Y DE DEBATES DE LA CAMARA DEL SENADO NO ES UNA LEY**

El articulista admite que el mencionado Reglamento Interno no es una ley de acuerdo con la definición dada por el artículo 162 de la Constitución y de la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, en Sentencia de 15 de Mayo de 1962.

**“La actividad estatal manifiestada conforme al pro-  
cedimiento establecido para la sanción de las leyes  
—enseña Sayagués— constituye la función legis-  
lativa. Es el concepto formal. Todo acto aprobado  
en la forma prescrita para la sanción de las leyes,  
cualesquiera sea su contenido jurídico, es una ley  
y por lo tanto supone ejercicio de la función le-  
gislativa”.**

Y después agrega:

**“No puede desconocerse la exactitud del criterio  
formal en cuanto determina la eficacia normativa  
del acto jurídico denominado ley, que se ajusta  
indudablemente a nuestro derecho constitucional.  
Además pone en evidencia el carácter no legislati-  
vo de los pronunciamientos que emanan del Parla-  
mento cuando actúa “en función administrativa”  
(4).**

(4) Carlo Cereti, obra citada, página 206.

## V

Ese Reglamento, como lo hemos venido afirmando, es sencillamente un **“acuerdo privativo”** de la Cámara. Ninguna disposición constitucional permite equiparar ese Reglamento a una ley. En nuestro ordenamiento constitucional no existe la categoría de **“leyes por equiparación”**. **O es una ley o es un reglamento.**

---

El argumento de que el mencionado Reglamento pueda equipararse a la ley porque constituye **“una ejecución directa”** de la Constitución, carece de fuerza convincente, porque el llamado **“reglamento ejecutivo”**, es decir, el que tiene por objeto la aplicación de las leyes, puede considerarse también como **“ejecución directa”** de la Constitución, pues esta atribuye al Presidente de la República la facultad de reglamentar las leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón (Ordinal 10 del artículo 190). Facultad que ejerce el Alto Funcionario ya se encuentre o no en la ley una invitación para que dicte el Reglamento correspondiente. Incluso los llamados **“reglamentos autónomos”** son dictados por el Poder Ejecutivo en ejercicio de poderes discrecionales que le confiere la Constitución de manera expresa o implícita. Por consiguiente, de admitirse el criterio expuesto por el articulista, todos los reglamentos dictados por el Ejecutivo serían **“leyes por equiparación”**, nueva **“categoría de leyes”** no prevista en la Constitución, que sólo considera como tales los **“actos que sancionan las Cámaras como cuerpos colegisladores”**. (Artículo 162).

Y al no ser una ley en el sentido del artículo 162, **que es la norma que define el concepto de ley**, tampoco puede serlo en el sentido del artículo 117, pues en **buena lógica** no

es admisible que la Constitución consagre criterios distintos sobre una misma noción: **la de la ley**.

Podemos decir, además, que el maestro Hauriou enseña que los reglamentos parlamentarios "no tienen la importancia de **reglas legales**, porque carecen de la **generalidad de la ley**". (Derecho Público y Constitucional, página 218).

### **Actos Administrativos de los cuerpos legislativos**

Alega el articulista:

"Para culminar en la exposición de su premisa mayor, el Dr. Gutiérrez Alfaro acude a una **supuesta** frase de nuestro tratadista de Derecho Administrativo, doctor Eloy Lares Martínez, por cierto sin citar la fuente".

"La frase atribuida al tratadista es la siguiente: A mi parecer, pueden igualmente ser atacados, mediante el referido recurso (contencioso-administrativo) los actos sancionados por los cuerpos legislativos, en ejercicio de funciones administrativas, porque en tal caso, aquellos actúan con el carácter de **autoridades administrativas**".

La inserta opinión del profesor Lares Martínez, no es **supuesta**, como lo asevera inconsultamente el articulista, pues se halla contenida en la página 29 del folleto contenido de su meduloso DISCURSO DE INCORPORACION A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, pronunciado por el profesor el día 11 de octubre de 1967. Este Discurso ha sido publicado también en el Boletín de la referida Academia (Abril-Noviembre de 1967, N° 35, Año XXXI) y la opinión de Lares Martínez, invocada por nosotros, se halla en la página 73 de ese Boletín.

No es cierto además que, "**contra tal supuesta afirmación se erige nada menos que el artículo 7º, Ordinal 9º, de la ley Orgánica de la Corte Federal**", porque el citado or-

dinal se refiere a los “**actos de la Autoridad Administrativa** en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales”, y el profesor Lares Martínez contempla precisamente los “actos sancionados por los cuerpos legislativos, en ejercicio de funciones administrativas, porque en tal caso, aquéllos actúan con el carácter de **Autoridades Administrativas**”.

Pero no es solamente Lares Martínez. Es también el profesor Allan Randolph Brewer Carías, quien expone:

“Hemos hablado de actos administrativos emanados de los **Cuerpos Legislativos** cuando actúan en función administrativa. Sin embargo, vayamos aún más lejos al afirmar que nuestra legislación positiva permite, en ciertos casos concretos, a los órganos del Poder Judicial actuar en **función administrativa** dictando **actos administrativos**. Así vemos, por ejemplo, a determinados Tribunales de la República dictar un **reglamento administrativo**”. (5).

El nombrado profesor, como ejemplo, menciona el **Reglamento Interno y de Policía** de ciertos Tribunales. (6).

Ahora bien, si el Reglamento Interno dictado por un órgano del Poder Judicial es un **acto administrativo**, ¿por qué el Reglamento Interno de un órgano del Poder Legislativo no es un acto administrativo? No sostenemos al respecto ninguna tesis. Nos limitamos a plantear el problema a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, impulsados por la argumentación del articulista, pues si es también un acto administrativo el/Reglamento Interno de la Cámara del Senado, de la violación de éste no podría co-

---

(5) Enrique Sayagués Laso, obra citada, Tomo 1º, página 37.

(6) Allan Randolph Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, página 111.

nocer sino la Sala Político Administrativa de la Corte, a la que corresponde hoy la jurisdicción contencioso - administrativa.

### NUEVAMENTE LA USURPACION DE AUTORIDAD

El fundamento constitucional para impugnar la instalación de la Cámara del Senado, según el libelo de demanda, es la figura de la “**usurpación de autoridad**” a que se contrae el artículo 119 de la Constitución. Pero esta figura, como lo hemos repetido varias veces, no se desprende de los hechos contados en el libelo de demanda.

Hemos afirmado igualmente que en aquel escrito se han confundido nociones jurídicas diferentes, como la de extralimitación de atribuciones, usurpación de funciones, extralimitación de atribuciones de un cuerpo legislativo y usurpación de autoridad. Oigamos la palabra del profesor Allan Randolph Brewer Carías:

“Creemos imprescindible aclarar, una vez más los términos que hemos empleado y que según la terminología de la Constitución vigente da 1961, estimamos los correctos. Insistimos tanto en ello, pues, si bien es cierto que la Corte en algunos fallos ha sido lo relativamente clara y precisa para deducir el significado exacto de los términos, en algunos otros numerosos fallos ha reinado, en nuestro concepto, una lamentable confusión”. (7).

El profesor define así cada una de las figuras jurídicas mencionadas con antecedencia:

a) **Extralimitación de atribuciones:** “La autoridad que se extralimita de su atribución e invade atribuciones de otras autoridades, **siempre dentro del mismo poder y en ejercicio de la misma función estatal**”.

---

(7) Allan Randolph Brewer Carías, obra citada, Nota 53 en la página 223.

Es la figura que parece haberse realizado en la Cámara del Senado (en el supuesto de que fuesen ciertos los hechos denunciados) siempre que se admitiera que los Senadores **“son autoridades”**.

b) **Usurpación de funciones:** “Cuando una autoridad, al dictar un acto, incurre en una incompetencia constitucional; y sólo puede considerarse incompetencia inconstitucional, propiamente hablando, aquella que resulta cuando **una de las ramas del Poder Público usurpa funciones correspondientes a otra rama del mismo Poder Público**, es decir, cuando un órgano del Poder Legislativo, por ejemplo, realiza funciones propias del Poder Judicial”.

Esta usurpación de funciones, según Allan Randolph Brewer Carías, es la que nuestras constituciones anteriores llamaban impropriamente **“extralimitación de facultades y atribuciones”** o **“usurpación de atribuciones”**.

Esta figura no emerge de los hechos narrados en el libelo de demanda.

c) **Extralimitación de Atribuciones de un Cuerpo Legislativo:**

“Ahora bien, en el sentido del artículo, **extralimitación de atribuciones** no puede ser otra cosa que la **interferencia de un cuerpo legislativo en las atribuciones privativas de otro** y esto nunca puede ser igual a la usurpación de funciones”.

El nombrado profesor de Derecho Administrativo comenta de esa manera el artículo 159 de la Constitución, que es el precepto constitucional que consagra la **excepción** alegada por los demandantes.

(8) Allan Randolph Brewer Carías, obra citada, página 59 y siguientes.

Tal figura tampoco se desprende de los términos del libelo de demanda, por lo que cobra todo su imperio la regla general: los actos de los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, no estarán sometidos al veto, examen o control de otros poderes.

d) **Usurpación de autoridad:** “La usurpación de autoridad, tal como se desprende de la Constitución en su artículo 119, es el vicio que acompaña a todo acto dictado **por una persona desprovista totalmente de autoridad**”. Es decir, desprovista **de todo tipo de investidura**.

La figura de la **usurpación de autoridad** tampoco resulta de los hechos contenidos en el escrito de demanda, pues las personas que se suponen haber incurrido en aquella usurpación tenían **investidura** de Senadores.

### CONSIDERACIONES FINALES

La tesis sustentada en la acción popular de inconstitucionalidad contra el acto de instalación de la Cámara del Senado, tiene un significativo carácter **ejecutivista**. Es **ejecutivista y antidemocrática**, porque tiende a **destruir la autonomía de los cuerpos legislativos, sus poderes de auto-organización y de autocontrol**, los cuales tienen su soberana expresión en el **Reglamento Interno de cada uno de ellos, de acuerdo con explícitos textos constitucionales**. Y bien sabe nuestro pueblo que esos cuerpos legislativos son de **origen popular**.

Nos abstenemos de considerar otros puntos porque ellos han sido analizados definitivamente en nuestros anteriores escritos.

## V I (1)

Sin perjuicio de lo expuesto en nuestros artículos anteriores, venimos hoy a robustecer nuestra opinión al afirmar que el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado, **reglamento de organización interna**, no es una ley en sentido **formal** ni en sentido **material**.

a) No es ley en sentido **formal**, conforme a la definición contenida en el artículo 162 de la Constitución de la República, porque el Reglamento fue aprobado como “**acuerdo privativo**”, sin que la Cámara actuara al efecto como “**cuerpo colegislador**”;

b) Tampoco es ley en sentido **material**, porque sus **destinatarios** no son los particulares (ciudadanos) sino **exclusivamente** las personas a que se refiere el Reglamento en su **cualidad** de Senadores y de empleados de la Cámara. Sus reglas o normas **no tienen, por lo tanto, carácter general**. Por ello no producen efectos jurídicos a favor o en contra de los particulares. Lo que equivale a decir que el Reglamento no crea normas de derecho objetivo **pertenecientes al ordenamiento jurídico general del Estado**.

Y, como a los juristas venezolanos que se aventuran a dar un parecer se les pide casi siempre el respaldo de una autoridad extranjera, nos adelantamos a satisfacer esa exigencia:

Un libro titulado LA ESTRUCTURA DEL ESTADO MODERNO, obra conjunta de varios profesores de **Forma-**

---

(1) El Universal: 2 de junio de 1968.

ción Política de la Universidad de Barcelona, al referirse a la **organización interna** de las Cámaras, expresa lo siguiente:

“Los reglamentos de las Cámaras constituyen **normas especiales**, que no se confunden con las leyes, ya que no poseen los caracteres **materiales** de éstas, ni emanan **formalmente** de los mismos órganos que la ley”.

Y después agrega:

“Por otra parte, hay que añadir que su **sanción escapa a los Tribunales de Justicia y son aplicados y sancionados por las mismas Cámaras**”.

Ciertamente tales reglamentos tienen mayor **trascendencia constitucional** que los “**reglamentos ejecutivos**”, pero de ello no puede seguirse que tengan **jurídicamente** un rango igual o superior al de la ley. No negamos, sin embargo, que se puede llegar a una conclusión distinta si se enfoca la cuestión, no desde **el punto de vista jurídica**, sino desde el punto de vista de la **realidad de los hechos**.

Pero si el Reglamento de la Cámara del Senado no es una ley en sentido **formal** ni en sentido **material**, ¿será entonces un **acto legislativo** a los fines previstos en el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución?

**EL DICCIONARIO DE DERECHO USUAL** de Guillermo Cabanellas define así el **acto legislativo**: “La ley u otro acuerdo del **Parlamento**, con **carácter general** y obligatorio”.

Ahora bien, el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado **no ha emanado del Congreso** (Parlamento) ni tiene **carácter general**, porque es sencillamente un “**acuerdo privativo**” de aquélla.

Y si no es un “**acto legislativo**”, como lo define el Diccionario, tendría que ser un **acto administrativo o de adminis-**

**tración**, según el sentido que atribuye a cada uno de esos actos el Profesor Manuel María Díez, **autor modernísimo**, porque su obra se encuentra aún en curso de publicación. (1). Nos permitimos recomendar respetuosamente a la mayoría sentenciadora de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, la lectura de la página citada en la nota correspondiente.

### LA NORMA INTERNA

Para la mejor comprensión del caso jurídico planteado a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, creemos necesario referirnos a la evolución histórica del concepto de la **“norma interna de derecho público”**.

La génesis remota de la noción tradicional de **“norma interna”** parece encontrarse en la distinción hecha por la doctrina alemana entre **RECHTSVERORDUNGEN** y **VERWALTUNGSVERORDUNGEN**. Esta distinción se hizo en **“directa dependencia”** de la noción de **“norma jurídica”**

La diferencia entre los **“reglamentos jurídicos”** y los **“reglamentos administrativos”** se fundamentó precisamente en la diferencia entre la noción de **simples reglas internas** (no provistas de **juridicidad**) y la noción de **“normas jurídicas”**. En la definición del **“reglamento administrativo”** se hallaba contenida, pues, la idea central de la **norma interna**, esto es, la idea de **“una regla privada de eficacia normativa en el ámbito del ordenamiento general del Estado”**.

Pero el mérito de haber advertido la importancia de la noción de la **“norma interna de derecho público”** y de haber intentado una sistematización dogmática de ella, correspondió ciertamente al egregio jurista italiano Guido Zanobini.

---

(2) Manuel María Díez, *Derecho Administrativo*, tomo 2º; página 211.

A la distinción entre **“reglamentos jurídicos”** y **“reglamentos administrativos”**, fundamentada en las nociones diferentes de **“reglas internas”** y **“normas jurídicas”**, es a la que se ha referido el tratadista Sayagués cuando dice que la **“casi totalidad”** de los autores modernos han rechazado tal distinción. Lo que significa que hay todavía autores que la admiten.

En relación a las **“simples reglas internas”**, **desprovistas de juridicidad**, según la doctrina alemana ya comentada, creemos oportuno señalar el criterio del derecho inglés sobre los Reglamentos de las Cámaras.

## VII (1)

En el derecho anglosajón se conocen los Reglamentos de las Cámaras con el nombre de **Standing o Sessional Orders**, “según sean **permanentes** o limitados a regular una **reunión concreta**”. Pero sus normas no tienen estrictamente un **carácter jurídico**, por lo que la violación de éstas no determina una **conducta antijurídica** según el mencionado Derecho.

**La distinción señalada anteriormente hubo de subsistir con otro fundamento.** En efecto, autores más recientes sostuvieron que la diferencia entre el “**reglamento jurídico**” y el “**reglamento administrativo**” se basaba, no en la diferencia entre “**reglas internas**” y “**normas jurídicas**”, sino en la “**diversidad de las respectivas esferas de eficacia**”. (2).

Vino después la **teoría de la institución**. Según esta teoría, el verdadero elemento objetivo del Derecho no era la **norma** sino la **institución**. Ella sostuvo que podían existir **ordenamientos menores de organización** de ciertos órganos o entidades de derecho público dentro de la esfera del ordenamiento general del Estado, ligados por un vínculo de derivación respecto del último. Tales ordenamientos menores, de relevancia publicística, se presentaban al mismo tiempo como “**ordenamientos internos**” frente al ordenamiento general del Estado y frente al “**ordenamiento organizativo**” de éste.

---

(1) El Universal: 3 de junio de 1968.

(2) Richter, *Organisationsgewalt*, Leipzig, 1962, páginas 52 y siguientes; Ross, *Theorie des Rechtsquellen*, Leipzig und Viena, 1929, página 398; Friedrichs, *Der Allgemeine Teil Des Rechts*, Berlin und Leipzig, 1927, páginas 24 y 25.

La evolución se realizó, pues, en el sentido de quedar firme la **no juridicidad de las normas internas** frente al ordenamiento estatal, pero simultáneamente quedó afirmada la **juridicidad de esas normas internas** en el ámbito correspondiente a los respectivos ordenamientos especiales.

La teoría de la institución condujo a la **pluralidad de los ordenamientos jurídicos**, confirmando el principio **ubi societas ibi jus**. Pero la **eficacia** de las normas jurídicas internas **quedó limitada al ámbito del respectivo ordenamiento**.

Hoy, para la **doctrina prevaleciente**, la noción de "**norma interna**" comprende las reglas de conducta vigentes en el **interior** de instituciones o entidades de derecho público, las cuales desarrollan sus actividades dentro de la esfera más amplia del ordenamiento general del Estado, pero cuyo **carácter normativo**, como norma jurídica, **se limita al ámbito del ordenamiento especial**. No niega esta doctrina que la "**norma interna**" pueda tener relevancia en la esfera del ordenamiento general, pero sólo en el caso de que éste último ordenamiento hubiese fijado "estrictos límites" al reconocer expresamente tal relevancia.

La jurisprudencia italiana, por ejemplo, ha reconocido el **restringido ámbito de eficacia de la norma interna**. Elocuentes son, por cierto, los términos de la Sentencia de la Casación Civil italiana del 13 de junio de 1958.

Como podrán observar los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, las opiniones de los profesores que he citado en mis escritos anteriores expresan sustancialmente la doctrina que hoy prevalece en el campo del derecho público.

Merkel llama "**estatus autónomos o corporativos**" a los que emanan de los **órganos deliberantes**" (3). "En los esta-

---

(3) Adolfo Merkel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, página 163.

tutos autónomos —dice él— se pone de manifiesto la **autonomía** de las corporaciones autónomas” (4).

En el libro la ESTRUCTURA DEL ESTADO, que hemos citado con anterioridad, se ofrece esta enseñanza:

“De ahí que haya que considerar los **reglamentos de las Cámaras como una figura jurídica propia, tanto por su trascendencia constitucional como por su contenido de normas estatutarias de una corporación, que no afectan más que a sus miembros y quedan al margen de la jurisdicción ordinaria**”.

Magnan de Bonier y Pérez Serrano “estiman que son normas derivadas de la **autonomía** de las Cámaras por las que éstas **regulan su funcionamiento**”.

De lo expuesto con antecedencia se derivan las siguientes conclusiones:

- a) Que el Reglamento de la Cámara del Senado es un **reglamento de organización interna** emanado de la autonomía de la Cámara.
- b) Que sus normas tienen **juridicidad interna**, pero no **externa**.
- c) Que la eficacia de aquellas normas **se limita al ámbito de la Cámara**, que es el ámbito del ordenamiento especial llamado Reglamento Interno y de Debates de la Cámara del Senado.
- d) Que corresponde a la Cámara conocer de las violaciones o infracciones de su Reglamento y aplicar las sanciones correspondientes; y

---

(4) Autor y obra citados anteriormente (3), página 164.

- e) Que de esas infracciones o violaciones no surgen acciones para ser ejercidas ante los órganos jurisdiccionales. (5).

En las anteriores conclusiones no hicimos mención de las **reglas internas**" para simplificar la cuestión, por que como ya tuvimos la ocasión de expresarlo, hay todavía autores que mantienen el criterio de que los llamados "**reglamentos administrativos**" están constituidos por "**simples reglas internas**" y no por "**normas jurídicas**". Por ello, en nuestros escritos anteriores, veníamos refiriéndonos simultáneamente a las dos hipótesis.

---

(5) La no existencia de tales acciones, salvo el caso de excepción, se deriva claramente del artículo 159 de la Constitución vigente.