

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente: **Héctor Peña Torrelles**

En fecha 17 de enero de 1997 el ciudadano IVÁN DARÍO BADELL GONZÁLEZ, titular de la cédula de identidad N° 1.962.904, actuando en su condición de **FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA**, solicitó por ante la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno la nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad de las normas establecidas en los artículos contenidos en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida relativos al “Defensor de los Derechos”, aprobada por la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida en fecha 7 de noviembre de 1995 y publicada en la Gaceta Oficial de dicho Estado N° 7 Extraordinario del 20 del mismo mes y año.

En fecha 28 de enero de 1997 se dio cuenta a la Corte en Pleno de la presente causa y se acordó su remisión al Juzgado de Sustanciación.

Mediante escrito consignado en fecha 30 de enero de 1997, el Fiscal General de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitó la reducción de los lapsos y la declaratoria de mero derecho, a fin de que se dictara sentencia definitiva sin relación ni informes.

Por auto de fecha 30 de enero de 1997, el Juzgado de Sustanciación admitió en cuanto ha lugar en derecho la referida acción de nulidad y ordenó las notificaciones de ley. Asimismo, acordó la remisión del expediente a la entonces Corte en Pleno, para que una vez que constara en autos la notificación mediante oficio del Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Mérida, se dictara la correspondiente decisión previa; igualmente, se

ordenó la publicación del cartel a que se refiere el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 18 de febrero de 1997 la abogada Velma Soltero de Ruan, actuando en su carácter de Fiscal del Ministerio Público designada para actuar ante la entonces Corte Suprema de Justicia en Pleno mediante Resolución N° 42 publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.943 de fecha 22 de abril de 1996, consignó oficio N° DCCA-3720 de fecha 3 de febrero de 1997 emanado del Fiscal General de la República, en virtud del cual se le autorizó para intervenir en el presente juicio hasta su culminación.

En fecha 18 de marzo de 1997 se dio cuenta en la Corte en Pleno del recibo de las actuaciones que integran el presente expediente, y se designó ponente al Magistrado HUMBERTO J. LA ROCHE, a los fines de resolver sobre la solicitud formulada por el accionante para que se decidiera la causa sin relación ni informes por tratarse de un asunto de mero derecho.

El 28 de mayo de 1997, el Magistrado HUMBERTO J. LA ROCHE consignó diligencia mediante la cual se inhibió de conocer de la presente causa, de conformidad con lo previsto en el artículo 82, numeral 15 del Código de Procedimiento Civil.

Mediante auto de fecha 19 de junio de 1997 se declaró con lugar la inhibición planteada y se acordó la convocatoria del Magistrado suplente a fin de integrar la Corte en Pleno Accidental, convocándose al Magistrado JOSÉ ANTONIO RAMOS, quien aceptó según consta en comunicación del 15 de julio de 1997.

En fecha 23 de septiembre de 1997 se constituyó la Corte Suprema de Justicia en Pleno Accidental, designándose ponente al Magistrado NELSON RODRÍGUEZ GARCÍA, a los fines de resolver acerca de la solicitud formulada por el recurrente para que el asunto se tramitara sin relación ni informes.

Mediante decisión de fecha 16 de junio de 1998 se declaró procedente la declaratoria de mero derecho, se suprimió el lapso probatorio, mas no así la relación ni la celebración del acto de informes, y se acordó que la causa seguiría su curso de conformidad con lo dispuesto en los artículo 93 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En fecha 30 de junio de 1998 se designó ponente al Magistrado NELSON RODRÍGUEZ GARCÍA y se fijó el quinto (5°) día de despacho para comenzar la relación de la causa.

El 9 de julio de 1998 se dejó constancia del inicio de la relación de la causa y se fijó la oportunidad para la celebración del acto de informes.

En fecha 28 de julio de 1998, siendo la oportunidad fijada para que tuviera lugar el acto de informes se dejó constancia de que los abogados Román José Duque Corredor y Germán Alberto Briceño Colmenares, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los Nros. 466 y 66.378, respectivamente, actuando con el carácter de apoderados judiciales del Gobernador del Estado Mérida, y la abogada Velma Soltero de Ruan, en su condición de representante del Ministerio Público, consignaron sus respectivos escritos de informes.

El 13 de octubre de 1998 terminó la relación de la causa, y se dijo “Vistos”.

En fecha 21 de marzo de 2000 y mediante oficio N° TPI-00-038 emanado de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia en esa misma fecha, se remitió el presente expediente a esta Sala Constitucional, en virtud de las previsiones sobre competencias contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En fecha 25 de abril de 2000 se recibió y se dio cuenta en la Sala de la acción de nulidad referida, designándose ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe esta decisión.

Revisadas las actas que conforman este expediente, la Sala pasa a dictar sentencia previas las siguientes consideraciones:

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE NULIDAD

El Fiscal General de la República en la oportunidad de solicitar nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad de las disposiciones contenidas en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida, expresó que la Asamblea Legislativa del Estado Mérida con la aprobación de la Constitución de esa entidad federal, incurrió en el vicio de incompetencia, al usurpar funciones que el artículo 136 ordinal 23° de la Constitución de 1961 atribuía al entonces Congreso de la República como órgano del Poder Público Nacional, pues mediante la referida Constitución estatal creó una figura similar a la del Fiscal General de la República en el ámbito estatal, a la cual atribuyeron funciones que para esa oportunidad ejercía el Ministerio Público, violando con ello lo dispuesto en los artículos 118 y 119 del Texto Fundamental derogado.

En tal sentido, alegó el accionante que la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida al aprobar el acto impugnado violó lo dispuesto en los artículos 17 y 20 ordinal 1° de la Constitución de la República de Venezuela de 1961, que establecían las competencias asignadas a los Estados, entre las cuales no se previó la creación de un “Defensor Estatal de los Derechos”.

Señaló además, que la Asamblea Legislativa del Estado Mérida no podía, alegando la independencia y autonomía de esa entidad federal prevista en el artículo 16 de la

Constitución de 1961, menoscabar dicho Texto Constitucional, al “(...) *crear un funcionario paralelo a los fiscales del Ministerio Público, quienes actúan por delegación del Fiscal General de la República, ejerciendo funciones similares a ellos, pero actuando separadamente*”; circunstancia que a su decir, constituye “(...) *una interferencia en las atribuciones que, constitucionalmente, le han sido asignadas al Ministerio Público...*”, desconociendo con ello lo dispuesto en el artículo 218 de la Constitución de 1961, norma conforme a la cual los funcionarios auxiliares del Fiscal General de la República serían determinados por la Ley Orgánica correspondiente.

En cuanto a los vicios de ilegalidad que el accionante le atribuyó al acto normativo objeto del presente recurso, éste alegó, que las disposiciones contenidas en los artículos 150, ordinal 8° y 151 del Título VII de la Constitución del Estado Mérida son contrarias a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Central y en la Ley de Carrera Administrativa, toda vez que las normas impugnadas establecen “(...) la obligación que tienen las personas naturales o jurídicas, en especial los funcionarios públicos, de comparecer ante el Defensor de los Derechos, para suministrar la información o documentos que le sean requeridos...” (Subrayado del recurrente). Siendo que, el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Administración Central prevé que “(...) Podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro y se ejecutará la providencia a menos que, por razones de seguridad u oportunidad para el Estado, el órgano superior respectivo resuelva que dicho documento, libro, expediente o registro es, de carácter reservado o confidencial...” (Subrayado del recurrente); por su parte, el artículo 28 ordinal 4° de la Ley de Carrera Administrativa dispone, que “(...) *los funcionarios públicos están obligados a guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo...*”, y el artículo 62, ordinal 7° de la

Ley de Carrera Administrativa, consagra como causal de destitución la revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos. Por lo que estimó el accionante, que la Constitución del Estado Mérida viola el principio de jerarquía de los actos previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

INFORMES DE LAS PARTES

Los apoderados judiciales de la Asamblea Legislativa en la oportunidad de presentar los informes correspondientes, señalaron con relación al presunto vicio de usurpación de funciones en que incurriera -a decir del accionante- la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida al dictar el Título VII de la Constitución de dicho Estado, que el Fiscal General de la República “(...) *parte de un Falso Supuesto, de hecho y de derecho, que lo lleva a confundir la institución del Ministerio Público con la Defensoría de los Derechos...*” creada en la Constitución estatal, “(...) *pues éste reconoce expresamente que la Asamblea creó un órgano **similar** a la Fiscalía General de la República*”, y que la usurpación de funciones, “*sólo se produce cuando un órgano asume competencias atribuidas a otro, y no cuando, en ejercicio de las potestades que le asigna la Constitución desarrolla actividades **similares** o parecidas a las atribuidas al ente cuyas funciones han sido supuestamente usurpadas*”, y ello, en criterio de los apoderados judiciales de la parte recurrida, constituye una manifestación de colaboración entre los poderes en los términos enunciados en la Constitución de 1961, pues dicha similitud no acarrea el vicio denunciado. (Resaltado de la parte recurrida)

Señalaron además, que la Asamblea Legislativa del Estado Mérida se limitó a legislar sobre una de las materias que tiene atribuida de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 ordinal 1º y 20 ordinal 1º de la Constitución de 1961, esto es, la organización de los Poderes Públicos estatales. En tal sentido indicaron, que “(...) *lo **único***

*que establece la Constitución en esta materia es que los Estados no podrán legislar sobre el **Ministerio Público**, ni señalarle atribuciones o imponerle obligaciones, lo cual no podría (...) traducirse, en que a los Estados les está vedado, en ejercicio de la facultad de organizar sus poderes públicos, y en cumplimiento de su obligación de garantizar y proteger los derechos fundamentales de la persona, crear instituciones como la Defensoría de los Derechos y asignarles competencias...”.*

Acerca de la presunta violación de los principios contenidos en los artículos 16 y 218 de la Constitución de 1961, los representantes judiciales de la Asamblea Legislativa del Estado Mérida alegaron, que el Fiscal General de la República incurrió igualmente en un falso supuesto de hecho y de derecho, toda vez que atribuyó a “(...) *la Defensoría del Pueblo el carácter de órgano paralelo al Ministerio Público cuando en realidad se tratan de órganos distintos, tanto por su naturaleza propia como por el ámbito de actuación y la índole de las competencias que ejercen*”, cumpliendo -a su entender- con las obligaciones que le imponían los artículos 16 y 20 de la Constitución de 1961.

Expresaron también, que de conformidad con lo previsto en el artículo 218 de la Constitución de 1961, “(...) *los funcionarios que deberán crearse mediante Ley Orgánica Nacional ...*”, “(...) *y dentro de los cuales el Fiscal General de la República pretende erróneamente incluir al Defensor de los Derechos del Estado Mérida, son aquellos que deberán coadyuvar con aquél en el ejercicio de sus funciones, dentro de la estructura orgánica del **Ministerio Público**...*”, y que la Asamblea Legislativa del Estado Mérida mediante la Constitución de ese Estado, no creó funcionarios auxiliares al Fiscal del Ministerio Público pues no tenía competencia para ello, limitándose a organizar y crear los poderes públicos estatales.

Indicaron los apoderados judiciales de la Asamblea Legislativa del Estado Mérida, con relación a la presunta violación de lo dispuesto en el artículo 220 de la Constitución de 1961, que el Fiscal General de la República no puntualizó en qué consiste la identidad entre las funciones del Ministerio Público y el Defensor de los Derechos. Asimismo expresaron, que la protección de los derechos humanos y la colaboración funcional entre los distintos órganos que conforman el Poder Público como principios que rigen al Estado venezolano, están asignados de manera concurrente “(...) *no sólo a los órganos del Poder Público integralmente considerados, sino también a los particulares*”, por lo que estimaron, “(...) *que las atribuciones conferidas al Ministerio Público, en los términos de la propia Constitución, no excluyen la posibilidad de que otros órganos del Poder Público, en cualquiera de las ramas en que se encuentra dividido, pudiera tener atribuidas competencias similares*” y, que la creación de la Defensoría de los Derechos del Estado Mérida, no constituye una invasión ni obstrucción a las labores realizadas por el Ministerio Público, sino más bien, se trata de la creación de un ente para coadyuvar con éste, dada la similitud que existe entre las funciones atribuidas al Ministerio Público y al Defensor de los Derechos, producto de la “(...) *comunidad de objetivos que les han sido fijados...*” en aras de la defensa de los derechos de los ciudadanos.

Además alegaron, que en el presente caso no se configuró el supuesto previsto en el artículo 19 ordinal 4° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues la Constitución del Estado Mérida no es un acto administrativo sino una ley organizativa dictada en virtud de las competencias que le confirió el Texto Constitucional de 1961.

En cuanto a la presunta violación de los artículos 54 y 55 de la Ley Orgánica de la Administración Central, los representantes judiciales de la Asamblea Legislativa del Estado Mérida expresaron, que dicha norma tiene un ámbito de aplicación nacional dirigida a los

Ministerios, Consejo de Ministros y Oficinas Centrales de la Presidencia, por lo que pretender aplicarla a los Estados constituye una invasión a la competencia que éstos tienen atribuida constitucionalmente; mas sin embargo, partiendo de la premisa que les resultara aplicable en cuanto a los principios generales de la Administración Pública, estimaron que tampoco se configura tal violación, pues, cuando la Ley Orgánica de la Administración Central “(...) señala que los archivos son de carácter reservado, y que su exhibición o inspección sólo podrá ordenarse por los organismos a los cuales la Ley atribuya específicamente tal función (...) se formula una regla general, cual es la reserva de los archivos; pero por otro lado, se establece una excepción a dicha reserva cuando un funcionario u organismo sea expresamente autorizado por la Ley...”; y que los artículos 150 y 151 de la Constitución del Estado Mérida, formulan la autorización legal a que se refiere el encabezamiento del artículo 55 de la Ley Orgánica de la Administración Central a favor del Defensor de los Derechos de ese Estado.

En este mismo sentido, expresaron que los artículos 28 ordinal 4° y 62 ordinal 7° de la Ley de Carrera Administrativa tampoco resultaron vulnerados, y que deben interpretarse en concordancia con el resto de las normas previstas en la Constitución del Estado Mérida, por tanto, estimaron que “(...) la obligación de los funcionarios de suministrar información o documentos, se ve limitada por las restricciones que en esta materia prevean las otras leyes aplicables y no como una obligación absoluta que conduciría al exabrupto de imponer el incumplimiento de los deberes del funcionario público o la violación de leyes nacionales”.

Por su parte, la abogada Velma Soltero de Ruan, actuando en su condición de representante del Ministerio Público, expresó en el escrito contentivo del informe consignado, que el Título VII de la Constitución del Estado Mérida es violatorio de lo

dispuesto en el artículo 117 de la Constitución de 1961, esto es, del principio de la legalidad que debe regir a los órganos del Poder Público, y, reprodujo luego el resto de los argumentos expuestos en el escrito contentivo de la acción de nulidad.

DE LA COMPETENCIA

La presente acción interpuesta por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, tiene por objeto la nulidad de las normas previstas en los artículos contenidos en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida relativos al Defensor de los Derechos, instrumento normativo aprobado el 7 de noviembre de 1995 y publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federal N° 7 Extraordinario, del día 20 de ese mismo mes y año. Dicha acción fue ejercida durante la vigencia de la Constitución de 1961, de conformidad con las previsiones contenidas en sus artículos 218 y 215 ordinal 4° *eiusdem*, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 1°, 6° ordinal 1° y 39 ordinal 4° de la Ley Orgánica del Ministerio Público, por considerar el accionante que el referido instrumento normativo violaba el dispositivo contenido en el artículo 136, ordinal 23° de la Constitución de 1961, al usurpar funciones que constitucionalmente tenía atribuidas al Poder Legislativo Nacional.

En tal sentido debe señalarse, que la competencia que antes tenía atribuida la entonces Corte en Pleno para declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones o leyes estatales y demás actos generales de los cuerpos deliberantes de los Estados cuando fueran violatorios de la Constitución, en virtud de lo dispuesto por los artículos 42 ordinal 3°, 43 y 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con lo previsto en los artículos 215 ordinal 4° y 216 de la Constitución de 1961, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la creación de la jurisdicción constitucional, tal competencia se encuentra actualmente asignada a esta Sala

Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por disponerlo así el artículo 336, numeral 2 del vigente Texto Fundamental, el cual consagra entre las atribuciones de esta Sala Constitucional, “*Declarar la nulidad total o parcial de las Constituciones y las leyes estatales (...) dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución y que colidan con ella*”.

Así las cosas, observa esta Sala, que al interponer el actor acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra las normas contenidas en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida, aprobada por la entonces Asamblea Legislativa de ese Estado, tal acto se encuentra dentro del supuesto previsto en el artículo 336, numeral 2 de la vigente Carta Magna, en consecuencia, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer del caso planteado. Así se decide.

MOTIVACIÓN PARA DECIDIR LA ACCIÓN DE NULIDAD

Como ya se indicó, en el presente caso se demandó la nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, de las normas previstas en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida relativas al “Defensor de los Derechos”, instrumento normativo aprobado el 7 de noviembre de 1995 y publicado en la Gaceta Oficial de ese Estado N° 7 Extraordinario, de fecha 20 de ese mismo mes y año.

La petición de nulidad se fundamentó en razones de inconstitucionalidad e ilegalidad, aduciéndose en primer término su contrariedad al Texto Fundamental de 1961, pues, a decir de la parte accionante, el referido instrumento normativo vulnera las previsiones contenidas en los artículos 16 y 17 de la Constitución de 1961 que consagraban el principio de autonomía estatal, así como los postulados contenidos en los artículos 117, 118 y 119 *eiusdem*, referidos al principio de la legalidad, a la separación de los Poderes Públicos y la ineficacia de los actos dictados en usurpación de funciones; y que viola

también la norma contenida en el artículo 136 ordinal 23° del mismo Texto Constitucional, que consagraba la competencia del Poder Nacional para regular lo relativo al Ministerio Público, supuestos que se encuentran actualmente regulados en los artículos 136, 137, 159, 164, único aparte, 138 y 156, numeral 31 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En el sistema constitucional venezolano la competencia es materia de orden público, en virtud de lo cual las funciones estatales están distribuidas entre diversas autoridades, cada una de ellas con una función propia y especial que están llamadas a cumplir dentro de los límites que la Constitución y las leyes les señalan.

Ahora bien, el contenido de las normas previstas en los artículos 117 y 118 del Texto Fundamental de 1961 denunciadas por el accionante como violadas, se encuentran recogidas en los artículos 136 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los siguientes términos:

“Artículo 136.- El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

Artículo 137.-“Esta Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

De allí que, la Constitución y las leyes, además de exigir la competencia del órgano y del funcionario que dicte el acto, requieren que el mismo se produzca conforme a unas formas determinadas o de acuerdo a un proceso específico a objeto de proteger los intereses generales, las finalidades propuestas por el Constituyente o el legislador y garantizar los derechos de todos los administrados. Con lo cual se concluye, que la función pública en

modo alguno puede ser ejercida de manera arbitraria, sino que está limitada por la Constitución y las leyes.

Conforme a lo anterior, cuando el artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela dispone que *"El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional"*, significa que cada ente político territorial del Poder Público, solamente tiene competencia para dictar sus leyes y actos dentro de los límites de los respectivos territorios que le asignan la Constitución y las leyes, y dependiendo de las materias que cada uno de ellos esté llamado a regular.

Con tal manifestación -como antes se expresó- la Constitución no hace otra cosa que consagrar un elemento esencial del Derecho Público, como lo es el principio de la competencia de los funcionarios y de los órganos públicos, precepto según el cual todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que ésta sólo puede hacer lo que la ley le permite, de allí que, la nulidad sea la consecuencia jurídica de la inobservancia del aludido principio.

Ahora bien, en el caso concreto, el accionante alegó que las disposiciones contenidas en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida son nulas por considerar que están viciadas de inconstitucionalidad, pues en su opinión, la Asamblea Legislativa del Estado Mérida usurpó funciones que el artículo 136, ordinal 23° de la Constitución de 1961 atribuía al entonces Congreso de la República como órgano del Poder Legislativo Nacional, pues mediante la referida Constitución estatal se creó una figura similar a la del Fiscal General de la República en el plano estatal, a la que atribuyeron funciones que para el momento ejercía el Ministerio Público, violando así lo dispuesto en los artículos 118 y 119 del Texto Fundamental derogado. Es decir, se cuestionó con la acción de nulidad interpuesta, la competencia de la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida para

crear la figura de la Defensoría de los Derechos en el ámbito estatal y asignarle competencias que en ese momento tenía el Ministerio Público y que en la actualidad detenta la Defensoría del Pueblo.

Al respecto, se observa que el Título VII de la Constitución del Estado Mérida, aprobada por la otrora Asamblea Legislativa del Estado Mérida en fecha 7 de noviembre de 1995, creó la figura de la Defensoría de los Derechos, en los siguientes términos:

**“TÍTULO VII
DEL DEFENSOR DE LOS DERECHOS**

Artículo 143.- La Defensoría de los Derechos en jurisdicción del Estado Mérida, es el órgano competente para conocer e investigar sobre la violación de los derechos humanos y constitucionales, individuales o colectivos y estará a cargo del Defensor de los Derechos.

Artículo 144.- Para la organización y cumplimiento de sus fines, la Defensoría de los Derechos tendrá autonomía funcional; administrará y ejecutará su presupuesto; nombrará y removerá el personal a su cargo y dictará su Reglamento interno.

Artículo 145.- Para ser Defensor de los Derechos o su suplente se requiere ser venezolano, mayor de treinta años, de estado seglar, abogado, de conducta intachable y reconocida honorabilidad.

Artículo 146.- La condición de Defensor de los Derechos es incompatible con todo mandato representativo o cargo de dirección político-partidista, sindical o de la carrera judicial.

Artículo 147.- El Defensor de los Derechos y su suplente serán elegidos por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa, dentro de los primeros treinta (30) días de cada período constitucional estatal; de no lograrse su designación en este período, serán designados por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Artículo 148.- Las faltas temporales o absolutas del Defensor de los Derechos serán cubiertas por su suplente, en este último caso ejercerá las funciones hasta la designación del titular.

Artículo 149.- La Asamblea Legislativa podrá remover o suspender al Defensor de los Derechos o quien haga sus veces, por negligencia en el desempeño del cargo, mala conducta o incapacidad, mediante decisión razonada de las dos terceras partes de sus miembros, previa audiencia para su defensa.

Artículo 150.- Son atribuciones del Defensor de los Derechos, las siguientes:

- 1°- Velar por el respeto y vigencia de los derechos humanos, y defenderlos ante cualquier persona, organismo o instancia.
- 2°- Defender los intereses comunales frente a las actuaciones arbitrarias o ilegítimas de los órganos de la administración pública.
- 3°- Iniciar las investigaciones sobre actuaciones que atenten contra el interés colectivo, a los fines del restablecimiento de los derechos o garantías lesionados.

4°- Ejercer la defensa de las comunidades ante los órganos legislativos, ejecutivos, municipales, administrativos o judiciales en defensa de los derechos que le sean propios.

5°- Velar por la correcta actuación de los órganos y funcionarios de la administración, relativa al funcionamiento de los servicios públicos en condiciones de eficiencia y regularidad, así como por la protección del ambiente y los recursos naturales renovables.

6°- Instar al Ministerio Público o a los Síndicos Procuradores Municipales para intentar o proseguir las acciones a que hubiere lugar contra funcionarios o personas responsables de la violación de los derechos y las garantías ciudadanas, o de actuaciones que ocasionen daños a la colectividad o al patrimonio público.

7°- Velar por el respeto y vigencia de los derechos humanos y garantías constitucionales en los establecimientos y retenes policiales, así como en los internados judiciales y cárceles bajo la jurisdicción y competencia del Estado Mérida.

8°- Revisar archivos y documentos administrativos vinculados con los casos que le hayan sido planteados.

9°- Proponer a la administración estatal la revisión de sus decisiones y advertir sobre su abstención u omisión.

10°- Nombrar y remover, para el mejor cumplimiento de sus funciones, Comisionados Especiales en quienes delegará su representación, señalándoles sus atribuciones específicas conforme con la ley.

11°- Coordinar su actuación con los órganos nacionales encargados de la defensa de los derechos humanos.

12°- Presentar el Informe anual de su gestión durante los primeros treinta (30) días siguientes a la instalación de la Asamblea Legislativa.

13°- Las demás que le atribuyan las leyes.

Artículo 151.- Las personas naturales o jurídicas y especialmente los funcionarios públicos, están obligados a comparecer por ante el Defensor de los Derechos, así como suministrar la información o documentos que le sean requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 152.- El Defensor de los Derechos y los funcionarios adscritos a su dependencia, guardarán secreto sobre sus actuaciones. Sólo podrán informar sobre el inicio de los mismos. La revelación de asuntos privados será causa de destitución inmediata de los funcionarios implicados e incluso del Defensor si tal fuere el caso.

Artículo 153.- La ley podrá determinar las demás atribuciones, responsabilidades o normas de funcionamiento de la Defensoría de los Derechos”.

Ello así, debe esta Sala examinar las normas constitucionales invocadas por el accionante y luego confrontarlas con las disposiciones transcritas que regulan la materia sometida al presente estudio, para lo cual observa lo siguiente:

El artículo 164, numeral 1 de la Constitución vigente, establece que “*Es de la competencia exclusiva de los Estados: 1.- Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con esta Constitución*”, y el artículo 162, numeral 1 *eiusdem*, atribuye competencia a los Consejos Legislativos para “*(...) Legislar sobre las materias de la competencia estatal*”.

Por su parte, el numeral 31 del artículo 156 del mismo Texto Constitucional, asigna competencia al Poder Nacional para organizar y administrar la justicia, el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo; y la norma prevista en el artículo 187, numeral 1 *eiusdem*, faculta al Poder Legislativo Nacional, esto es, la Asamblea Nacional, para “*(...) 1.- Legislar en las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional*”.

Resulta claro entonces, que los Estados son favorecidos constitucionalmente por el principio de autonomía para organizar sus Poderes Públicos, sin embargo, debe entenderse que tal autonomía es relativa y por tanto está sometida a diversas restricciones establecidas en la Constitución y en la ley, por ello, el artículo 4 del Texto Fundamental vigente, dispone que “*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución...*”.

Ahora bien, el artículo 143 de la Constitución del Estado Mérida, expresa que la “*...Defensoría de los Derechos en jurisdicción del Estado Mérida, es el órgano competente para conocer e investigar sobre la violación de los derechos humanos y constitucionales, individuales o colectivos...*”. Por su parte, los ordinales 1° y 7° del artículo 150 *eiusdem*, establecen que “*Son atribuciones del Defensor de los Derechos, las siguientes: 1°.-Velar por el respeto y vigencia de los derechos humanos ante cualquier persona, organismo e instancia (...) 7°.-Velar por el respeto y vigencia de los derechos humanos y garantías*

constitucionales en los establecimientos y retenes policiales, así como en los internados judiciales y cárceles bajo la jurisdicción y competencia del Estado Mérida...” (Resaltado de la Sala).

Asimismo se observa, que el artículo 150 de la Constitución del Estado Mérida atribuye al Defensor de los Derechos, entre otras funciones “(...) 6º.-*Instar al Ministerio Público o a los Síndicos Procuradores Municipales para intentar o proseguir las acciones a que hubiere lugar contra funcionarios o personas responsables de la violación de los derechos y las garantías ciudadanas...*”.

Resulta necesario señalar, que en el marco de la Constitución de 1961, tales competencias se encontraban consagradas en favor de un órgano con competencia nacional como lo es el Ministerio Público, en los siguientes términos: “*Artículo 220. Son atribuciones del Ministerio Público: 1º.-Velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales (...) 4º.-Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión (...) 6º. -Las que le atribuyan las leyes*”. En tal sentido, la Ley Orgánica del Ministerio Público, normativa vigente en todo cuanto no colida con las disposiciones contenidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 11, numerales 2, 10 y 11, que: “*Son deberes y atribuciones del Ministerio Público: (...) 2.-Vigilar, a través de los fiscales que determina esta Ley, por el respeto de los derechos y garantías constitucionales (...) 10.-Velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión; 11.-Vigilar para que en los retenes policiales, en los locales carcelarios, en los lugares de reclusión de los comandos militares, en las colonias de trabajo, en las cárceles y penitenciarías, institutos de corrección para menores, y demás establecimientos de*

reclusión e internamiento, sean respetados los derechos humanos y constitucionales de los reclusos y menores...”.

Adicionalmente debe observar esta Sala, que la Constitución de 1999 creó a la Defensoría del Pueblo como un órgano de carácter nacional, que forma parte del Poder Ciudadano, al cual asignó en virtud de lo dispuesto en el artículo 281 numerales 1, 2 y 4, entre otras competencias, “(...) *Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos (...) investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento; 2.-Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas (...) 4.- Instar al Fiscal o a la Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos...”.*

De lo anterior se desprende, que algunas de las funciones que antes tenía atribuidas el Ministerio Público, hoy corresponden a la Defensoría del Pueblo, como órgano del Poder Ciudadano llamado a velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Producto del examen de las normas constitucionales antes citadas, en comparación con las previstas en la Constitución del Estado Mérida, resulta claro para esta Sala, en primer lugar, la similitud que existe entre algunas de las funciones que antes atribuía la Constitución de 1961 al Ministerio Público -que hoy día asigna la nueva Constitución a la Defensoría del Pueblo-, y las que le atribuye el artículo 150 de la Constitución del Estado Mérida a la Defensoría de los Derechos; y en segundo término, que la competencia para legislar y determinar el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Público Nacional corresponde al Legislativo Nacional, representado actualmente por la Asamblea Nacional, y

que la competencia atribuida a los Estados para la organización de los Poderes Públicos debe ser ejercida de acuerdo a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Por ello, estima esta Sala Constitucional, que la atribución por parte de la entonces Asamblea Legislativa estatal a la Defensoría de los Derechos, de competencias tan similares a las que constitucionalmente estaban asignadas a un órgano del Poder Público Nacional como lo es el Ministerio Público, resulta contrario a lo previsto en el Texto Fundamental.

En tal sentido, señaló el accionante, que tal actividad constituye una usurpación de las funciones que constitucionalmente tiene atribuida el Poder Legislativo Nacional, respecto de lo cual estima Sala Constitucional conveniente señalar, que en el marco de la doctrina y la jurisprudencia patria, para que se configure el supuesto de la usurpación de funciones, se requiere que el órgano o funcionario presuntamente infractor o incurso en dicho vicio, ejerza o haya ejercido funciones o competencias públicas asignadas por la Constitución de la República o las leyes a otro órgano u órganos del Poder Público, sea nacional, estatal o municipal. Ello así, resulta necesario destacar que en criterio de esta Sala Constitucional, en el presente caso, se evidencia del texto de la Constitución del Estado Mérida, aprobada en fecha 7 de noviembre de 1995, publicada en la Gaceta Oficial de ese Estado N° 7 Extraordinario, de fecha 20 de abril de ese mismo año, que el Poder Legislativo del Estado Mérida no asumió competencias asignadas constitucionalmente al Poder Legislativo Nacional para regular la actividad del Ministerio Público, por lo que la trasgresión constitucional alegada no encuadra en el vicio de usurpación de funciones. Sin embargo, observa esta Sala, que la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida creó *ex novo* un ente al cual atribuyó algunas competencias que antes, por mandato constitucional, correspondían al Ministerio Público y que hoy día tienen éste y la

Defensoría del Pueblo, tal como lo prevé la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que en su artículo 281 establece:

Artículo 281. Son atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo:

1. 1. Velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento.

2. 2. Velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionado con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

3. 3. Interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.

4. 4. Instar al Fiscal o a la Fiscal General de la República para que intente las acciones o recursos a que hubiere lugar contra los funcionarios públicos o funcionarias públicas, responsables de la violación o menoscabo de los derechos humanos.

5. 5. Solicitar al Consejo Moral Republicano que adopte las medidas a que hubiere lugar respecto a los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables por la violación o menoscabo de los derechos humanos.

6. 6. Solicitar ante el órgano competente la aplicación de los correctivos y las sanciones a que hubiere lugar por la violación de los derechos del público consumidor y usuario, de conformidad con la ley.

7. 7. Presentar ante los órganos legislativos municipales, estatales o nacionales, proyectos de ley u otras iniciativas para la protección progresiva de los derechos humanos.

8. 8. Velar por los derechos de los pueblos indígenas y ejercer las acciones necesarias para su garantía y efectiva protección.

9. 9. Visitar e inspeccionar las dependencias y establecimientos de los órganos del Estado, a fin de garantizar la protección de los derechos humanos.

10. 10. Formular ante los órganos correspondientes las recomendaciones y observaciones necesarias para la eficaz protección de los derechos humanos, en virtud de lo cual desarrollará mecanismos de

comunicación permanente con órganos públicos o privados, nacionales e internacionales, de protección y defensa de los derechos humanos.

11. 11. Promover y ejecutar políticas para la difusión y efectiva protección de los derechos humanos.

12. 12. Las demás que establezcan esta Constitución y la ley.

En consecuencia, considera esta Sala Constitucional, que con la creación del Defensor de los Derechos, el Poder Legislativo del Estado Mérida incurrió en el vicio de extralimitación de atribuciones, pues si bien es cierto que tenía competencia para organizar los Poderes Públicos de esa entidad federal a la luz de la Constitución de 1961 (al igual que la tienen los Consejos Legislativos en la Constitución vigente), no es menos cierto, que a tenor de lo dispuesto en ambos Textos Constitucionales tal organización debió ser realizada de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y la ley, es decir, debió respetar y tener como límites las normas constitucionales y legales atributivas de competencias a los distintos órganos del Poder Público Nacional.

Por tal motivo, aprecia esta Sala Constitucional, que no resulta acertado el alegato de los apoderados judiciales del Estado Mérida, cuando expresan que la creación de la “Defensoría de los Derechos” en esa entidad estatal, se trata de una colaboración entre ambos órganos legislativos -nacional y estatal- toda vez que, de acuerdo con la normativa constitucional señalada, queda claro para esta Sala, que la competencia para legislar sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional está atribuida única y exclusivamente al Poder Legislativo Nacional, y que la competencia del Poder Legislativo Estatal para dictar su Constitución así como para organizar los poderes públicos, debe ser ejercida de conformidad con la Carta Magna, texto normativo que en el presente caso no le atribuía competencia a los órganos legislativos estatales para asignar a un ente estatal,

competencias que -como se dijo- ya detentaba un órgano del Poder Público Nacional, como lo es el Ministerio Público y que en la actualidad detenta la Defensoría del Pueblo.

Por el contrario, el principio de colaboración entre los Poderes Públicos para cumplir los fines del Estado previsto en el artículo 136 de la Constitución vigente, en modo alguno justifica que los órganos a los que incumbe su ejercicio usurpen y ejerciten atribuciones que no le han sido asignadas expresamente por la Constitución o la ley, de modo que, el principio de colaboración entre los diferentes órganos del Poder Público no puede dar lugar a la arrogación por parte de un órgano estatal de competencias que constitucionalmente tiene atribuidas un órgano del Poder Nacional o Municipal, ni tampoco justifica que los órganos a los que incumbe el ejercicio del Poder Público se extralimiten en aquellas facultades públicas que les han sido otorgadas expresamente por la Constitución o la ley.

Por tanto, no podía la Asamblea Legislativa del Estado Mérida, so pretexto del proceso de descentralización territorial, vulnerar las competencias constitucionalmente establecidas, y crear mediante una Constitución Estatal la figura del Defensor de los Derechos, órgano al cual atribuyó funciones que constitucional y legalmente correspondían al Ministerio Público y que, actualmente corresponden a éste y a la Defensoría del Pueblo, instituciones de carácter nacional que forman parte del Poder Ciudadano recientemente creado.

En consecuencia, estima esta Sala, que al señalar el Poder Legislativo del Estado Mérida como fundamento jurídico del Título VII de la Constitución de esa entidad federal, las normas previstas en los artículos 16 y 17 ordinal 1º de la Constitución de 1961, incurrió en una errónea interpretación de las mismas, pues le atribuyó un sentido y alcance que éstas no poseían, y de esta manera al consagrar en su Constitución Estatal -ley a través del

cual se organizan los Poderes Públicos en el Estado- el Defensor de los Derechos, y atribuirle funciones que para ese momento tenía el Ministerio Público, actuó evidentemente, fuera del ámbito de la competencia que constitucionalmente le corresponde.

Consecuencia de las consideraciones antes expuestas, debe esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia declarar la inconstitucionalidad de todas las disposiciones contenidas en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida, aprobada por la entonces Asamblea Legislativa de esa entidad federal en fecha 7 de noviembre de 1995 y publicada en la Gaceta Oficial del Estado Mérida N° 7 Extraordinario, de fecha 20 de abril de ese mismo año . Así se decide.

Ahora bien, corresponde a esta Sala Constitucional de acuerdo con lo previsto en los artículos 119 y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, determinar los efectos de la presente decisión anulatoria en el tiempo, en tal sentido, esta Sala Constitucional expresó en sentencia de fecha 11 de mayo de 2000 (Caso *Jesús María Cordero Giusti*. Exp. 00-0859), en relación a los efectos de las decisiones anulatorias de normas jurídicas, lo siguiente:

“(...) de acuerdo con lo previsto en el artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte suprema de Justicia, se debe determinar los efectos en el tiempo de la decisiones anulatorias de normas. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que en tales casos, debe entenderse que produce sus efectos *ex tunc*, es decir, hacia el pasado. Así, en reciente sentencia con ocasión de decidir la solicitud de ejecución de un fallo que no había fijado los efectos en el tiempo de una sentencia anulatoria, se indicó:

‘Ha sido señalado precedentemente que la sentencia anulatoria extinguió la norma por considerarla viciada, sin limitar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los efectos de la anulación en el tiempo, en razón de lo cual, este efecto es *ex tunc*, es decir hacia el pasado; opera desde el momento mismo en que la norma fue dictada’ (Sentencia de la Sala Político Administrativa del 11 de noviembre de 1999, caso Policarpo Rodríguez).

En el caso antes citado, si bien se dio efecto *ex tunc* al fallo anulatorio, la sentencia fijó los términos de la ejecución, es decir, los parámetros y el tiempo mediante los cuales los afectados por la norma anulada podían ejercer sus derechos.

En el caso de autos, esta Sala por razones de seguridad jurídica, para evitar un desequilibrio en la estructura de la administración pública estatal y la preservación de los intereses generales, así como en resguardo de los derechos de los beneficiados por la ley Estatal, fija los efectos *ex nunc*, es decir, a partir de la publicación de este fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional”.

Así, en el presente caso, dadas las múltiples actuaciones que eventualmente pudieron haber sido realizadas por los funcionarios adscritos a la Defensoría de los Derechos creada por la Constitución del Estado Mérida y, los efectos jurídicos que ello hubiere implicado en el ámbito de los derechos de los habitantes de esa entidad federal, esta Sala, a fin de evitar un desequilibrio en los servicios prestados por esa Defensoría a los habitantes de ese Estado y, en aras de la seguridad jurídica, fija los efectos del presente fallo anulatorio *ex nunc* o hacia el futuro, esto es, a partir de la publicación del presente fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional. Así se decide.

A tenor de lo dispuesto en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena la publicación de esta sentencia en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

Publíquese igualmente en la Gaceta Oficial del Estado Mérida.

DECISIÓN

En virtud de las consideraciones de hecho y de derecho precedentemente expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia administrando justicia en nombre de la República Bolivariana de Venezuela y por autoridad de la ley, declara **CON LUGAR** la acción de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad interpuesta por el Fiscal General de la República, contra las normas previstas en los artículos referentes al “Defensor de los Derechos”, contenidos en el Título VII de la Constitución del Estado

Mérida, aprobada por la entonces Asamblea Legislativa del Estado Mérida en fecha 7 de noviembre de 1995 y publicada en la Gaceta Oficial de dicho Estado N° 7 Extraordinario, de fecha 20 del mismo mes y año. En consecuencia, quedan **ANULADAS** todas las disposiciones previstas en los artículos contenidos en el Título VII de la Constitución del Estado Mérida relativos al “Defensor de los Derechos”.

Se fijan los efectos de este fallo con carácter *ex nunc*, es decir, a partir de la publicación de este fallo por la Secretaría de esta Sala Constitucional.

Conforme a lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena publicar de inmediato el presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, con precisión en el sumario del siguiente título:

“SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA EN SALA CONSTITUCIONAL, QUE ANULA LOS ARTÍCULOS 143 AL 153 RELATIVOS AL “DEFENSOR DE LOS DERECHOS”, CONTENIDOS EN EL TÍTULO VII DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO MÉRIDA, SANCIONADA POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL ESTADO MÉRIDA EN FECHA 7 DE NOVIEMBRE DE 1995 Y PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE DICHO ESTADO N° 7 EXTRAORDINARIO DEL DÍA 20 DEL MISMO MES Y AÑO”.

Asimismo, se ordena la publicación íntegra de este fallo en la Gaceta Oficial del Estado Mérida.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas a los(11) días del mes de OCTUBRE de dos mil (2000). Años: 190° de la Independencia y 140° de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vice-Presidente,

JESÚS EDUARDO CABRERA ROMERO

Magistrados,

HÉCTOR PEÑA TORRELLES
Ponente

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

MOISÉS A. TROCONIS VILLARREAL

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

HPT/daal
Exp. 00-1410