



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
EN SU NOMBRE  
**EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA**

## **SALA CONSTITUCIONAL**

**Magistrada Ponente: LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO**

**Expediente Nº 10-1384**

El día 01 de diciembre de 2010, fue recibido del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia Oficio N° 01564 conjuntamente con el expediente N° 2010-0662 (nomenclatura de esa Sala) relacionado con la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercidos por la organización **Espacio Público**, asociación civil domiciliada en la ciudad de Caracas, registrada en la Oficina Subalterna del Sexto Circuito de Registro del Municipio Libertador del Distrito Capital en fecha 20 de febrero de 2003, bajo el número 28, Tomo 02, Protocolo 1°; el **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa** (SNTP), cuyos estatutos se registraron ante el Ministerio del Trabajo, bajo el número 236, Folio 44, Tomo II, de fecha 02 de mayo de 2006 del Libro de Registro de Sindicatos Nacionales y Regionales, representado en esta oportunidad por Marco Antonio Ruiz, titular de la cédula de identidad número 14. 344.828, Secretario General del SNTP, elegido en elecciones celebradas el 10 de diciembre de 2009 y reconocido por el Consejo Nacional Electoral en sesión celebrada el 25 de marzo de 2010, notificado mediante oficio DGASG/M 33/ 2010, con facultades para ejercer representación judicial del SNTP tal como consta en estatutos constitutivos en su artículo 33 literal b; y, el **Colegio Nacional de Periodistas**, corporación de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, conforme a la Ley de Ejercicio de Periodismo, publicada en Gaceta Oficial número 4819 de fecha 22 de diciembre de 1994, representada en este acto por su Vicepresidente, Alonso Moleiro Dugarte, titular de la cédula de identidad número 10.797.255, tal como consta en Acta de Asamblea inscrita bajo el número 11, folio 43 del Tomo 27, de fecha 30 de marzo de 2009, inscrita ante el Registro Cuarto del Municipio Libertador; representado el primero y asistidos los segundos en este acto por, Marianna Belalba, abogada en ejercicio, debidamente inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 124.496 y Yael de Jesús Bello Toro, abogada en ejercicio, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 99.306; contra el Decreto

Presidencial número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, mediante el cual se crea el Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA), con carácter de órgano desconcentrado del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia. Remisión que fue hecha en virtud de la decisión dictada por dicho Juzgado de Sustanciación en fecha 17 de noviembre de 2010.

En fecha 9 de diciembre del año 2010 se dio cuenta en sala y se designó ponente a la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño.

Constituida esta Sala Constitucional el mismo 9 de diciembre de 2010, en virtud de la incorporación de los Magistrados designados por la Asamblea Nacional en sesión celebrada el día martes 07 del mismo mes y año, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.569 del 08 de diciembre de 2010, quedó integrada de la siguiente forma: Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, Presidenta; Magistrado Francisco Antonio Carrasquero López, Vicepresidente; y los Magistrados y Magistradas Marcos Tulio Dugarte Padrón, Carmen Zuleta de Merchán, Arcadio Delgado Rosales, Juan José Mendoza Jover y Gladys María Gutiérrez Alvarado.

En fecha 10 de febrero de 2011 compareció por ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la abogada Yael de Jesús Bello Toro, titular de la cédula de identidad número 14.926838, en su carácter de representante de las accionantes, a los fines de solicitar que se admita la acción de nulidad por inconstitucionalidad presentada el 15 de julio de 2010, y reformado el 4 de agosto de 2010, a los fines de continuar con el presente proceso.

Del mismo modo, los días 5 de abril, 1 y 29 de junio de 2011, compareció por ante esta Sala del Tribunal Supremo de Justicia, la abogada Marianna Belalba, titular de la cédula de identidad número 17.035.632, en su carácter de representante de las accionantes, a los fines de solicitar la admisión de la presente causa y que se resuelva lo conducente en cuanto a la competencia para el conocimiento de la misma.

El 13 de julio de 2011 comparece el ciudadano Carlos José Correa Barroso, titular de la cédula de identidad número 8.317.640, en su carácter de Director Ejecutivo de la organización Espacio Público, a los efectos de conferir poder especial al abogado Oswaldo Rafael Cali Hernández, quien está inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 153.405, para que ejerza la representación de dicha asociación en la presente causa.

El 25 de julio de 2011 compareció por ante esta Sala del Tribunal Supremo de Justicia, abogado Oswaldo Rafael Cali Hernández, quien está inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 153.405, en su carácter de representante de la Asociación Espacio Público, a los fines de solicitar la admisión de la presente causa y que se resuelva lo conducente en cuanto a la competencia para el conocimiento de la misma.

El mismo día 25 de julio de 2011, compareció por ante esta Sala del Tribunal Supremo de Justicia la ciudadana Silvia Alegrett M., titular de la cédula de identidad número 3.971.270, en su carácter de presidenta del Colegio Nacional de Periodistas, a los efectos de conferir poder especial al abogado Oswaldo Rafael Cali Hernández, quien está inscrito en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 153.405, para que ejerza la representación de dicho Colegio Nacional en la presente causa.

I

### **De la acción de nulidad**

### **por inconstitucionalidad**

Los siguientes son los señalamientos y argumentos esgrimidos por las organizaciones accionantes:

Señalan en principio que “[e]l Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación. En su artículo 9 faculta al Presidenta o Presidenta del CESNA a declarar el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada cualquier información.”.

Que “[l]a redacción vaga e imprecisa de la normativa conlleva a la discrecionalidad de los funcionarios públicos a la hora de prohibir la divulgación de determinada información, lo cual constituye una violación de los artículos 57, 58, 143, 325 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”.

Que [l]a Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh) ha establecido que la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de toda persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones, y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas o informaciones ajenas y a estar bien informada. (Ver Corte

*Interamericana de Derechos Humanos, caso Claude Reyes y Otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 párr. 75; Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, párr. 163).*”.

Que “[e]n efecto, el derecho consagrado en el referido artículo 13, comprende además del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, entre las que destaca el derecho a obtener información bajo el control del Estado. De esta manera, el derecho de acceso a la información se inserta dentro del marco general de la libertad de expresión.”.

Que “[e]n este mismo sentido, nuestro derecho interno establece diversas normas que consagran y garantizan ese derecho a la libertad de expresión, que deben ser interpretadas conforme a la normativa y la jurisprudencia internacional, no sólo por configurar una obligación internacional del Estado venezolano, sino además por ser una obligación constitucional con jerarquía constitucional y prevalecer en el orden interno.”.

Que “[e]n consecuencia, el Decreto N° 7454, al crear un Centro de Estudio Situacional de la Nación, con la facultad de declarar el carácter de reservada, clasificada o de divulgación limitada cualquier información, hecho o circunstancia, sin garantías ni precisión en los supuestos normativos, viola indiscutiblemente el derecho tanto a expresar una opinión, como a recibirla, contraviniendo los postulados constitucionales, que de manera expresa consagran el derecho a la libre expresión y el acceso a la información.”.

Que “[e]l Decreto presidencial N° 7454 en su artículo 9 establece la facultad del Presidente o Presidenta del CESNA de declarar el carácter reservado, clasificado o de divulgación limitada cualquier información, hecho o circunstancia. En consecuencia, el Decreto no establece con claridad y precisión qué tipo de información puede clasificarse, por lo que depende de la discrecionalidad del funcionario, en una clara violación a los postulados constitucionales que prohíben a los funcionarios públicos reservarse información de interés nacional.”.

Que “[e]n relación a las restricciones al acceso a la información pública, la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen límites al derecho de acceso a la información. Dichos límites al derecho de acceso a la información se refieren en primer término a que los límites deben estar previamente fijados por ley, con el fin de asegurar que no queden al arbitrio del poder público, y que dichas leyes deben dictarse por razones de interés general.”.

Al respecto señalan que ese “(...) requisito no se cumple en el presente caso. El CESNA, con facultad para declarar cualquier información como reservada o clasificada, fue creado mediante el Decreto Presidencial N° 7454, no mediante una ley formal emanada del órgano deliberativo. En este sentido, al limitar un derecho constitucional vía Decreto no sólo se violan los estándares internacionales indicados, sino también un mandato expreso de la Constitución Nacional, que establece en su artículo 325 lo siguiente: “El Ejecutivo Nacional se reserva la clasificación y divulgación de aquellos asuntos que guarden relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación, en los términos que la ley establezca.” (Resaltados añadidos).”.

Que “[e]n segundo lugar, los límites al derecho de acceso a la información establecidos por ley deben responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”.”.

Que “[a]simismo, en nuestra Constitución las restricciones se encuentran establecidas en el artículo 143, el cual establece que las personas tendrán acceso a la información ‘...sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto’, de tal manera que según lo dispuesto por nuestra Constitución, únicamente habrá restricción en lo que respecta a materias relativas a la seguridad interior y exterior de la nación, investigaciones criminales, y a la intimidad o vida privada.”.

Que “[l]as restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, por cuanto las mismas deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquéllas que restrinjan en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho (Véase decisiones de la CrIDH, Caso Palamara Iribarne, párr. 85; Caso Ricardo Canese, párr. 96; Caso Herrera Ulloa, párrs. 121 y 123; y Opinión Consultiva OC-5/85, párr. 46).”.

Que “[t]oda limitación a la libertad de expresión debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley. En este sentido, el principio 6 de la Resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los “Principios sobre el derecho de Acceso a la Información” establece

*que las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por ley, ser claras y limitadas. Y que es por ello, que el Decreto constituye en sí mismo una limitación no aceptable al derecho de acceso a la información, y por ende violatoria de la Constitución Nacional.”.*

*Que “[s]i bien el Decreto se ha redactado con una vaguedad que impide caracterizar la legitimidad de los propósitos de las limitaciones, el tercer considerando del decreto alude a información que guarde relación directa con la planificación y ejecución de operaciones concernientes a la seguridad de la Nación.”.*

*Que, al respecto, “[l]os Relatores Especiales de la ONU, OEA y la OSCE, en su Declaración Conjunta de 2004, establecieron requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información. Con respecto a la seguridad nacional, concluyeron: “que cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional, pero que sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación y se impida divulgar información de interés general”.*

*Que “[l]a expresión seguridad nacional, como acotamos, sólo aparece en el tercer considerando del Decreto, la normativa en ningún momento establece con precisión que se entiende por seguridad nacional, y los criterios de clasificación de la información, por lo que la vaguedad de la norma conduce a una limitación no ajustada a los estándares internacionales, y por ende una limitación ilegítima.”.*

*Que “[e]n consecuencia, tal como se ha señalado anteriormente, el Decreto Presidencial número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, específicamente en sus artículos 3 y 9, viola flagrantemente principios y derechos consagrados en los artículos 57, 58, 143, 325 y 339 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que se encuentra viciado de nulidad, y así solicitamos que sea declarado; por lo que solicitan sea admitido el presente recurso de nulidad y que el mismo sea declarado con lugar.”.*

## **II**

### **DE LA COMPETENCIA**

Corresponde a esta Sala Constitucional pronunciarse sobre la competencia para conocer del presente asunto. En tal sentido, se aprecia que la presente acción de nulidad por inconstitucionalidad se ejerce contra el Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 1 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, el cual ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA), con carácter de órgano desconcentrado del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia.

Al respecto, el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, en su sentencia N° 694/2010 de 17 de noviembre, mediante la cual se declinó la competencia para conocer de la presente causa a esta Sala Constitucional, estableció lo siguiente:

*Por su parte, el artículo 334 eiusdem, dispone:*

*“Artículo 334.- ...(omissis)...*

*Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley, cuando colidan con aquella.”*

*Asimismo, el artículo 5, numeral 9, primer aparte de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, prevé:*

*“Artículo 5.- Es de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia como más alto Tribunal de la República:*

*(omissis)...*

*9.- Declarar la nulidad total o parcial de los actos dictados por cualquier órgano en ejercicio del Poder Público, en ejecución directa e inmediata de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando colidan con ésta y que no sean reputables como actos de rango legal;*

*...(omissis)...*

*El Tribunal conocerá en Sala Plena los asuntos a que se refiere este artículo en sus numerales 1 al 2. En Sala Constitucional los asuntos previstos en los numerales 3 al 23. En Sala Político Administrativa los asuntos previstos en los numerales 24 al 37. En Sala de Casación Penal los asuntos previstos en los numerales 38 al 40. En Sala de Casación Civil el asunto previsto en los numerales 41 al 42. En Sala de Casación Social los asuntos previstos en los numerales 43 y 44. En Sala Electoral los asuntos previstos en los numerales 45 y 46. En los casos previstos en los numerales 47 al 52 su conocimiento corresponderá a la Sala afín con la materia debatida.*

*Ahora bien, sobre este particular (la impugnación de actos dictados en ejecución directa de la Constitución), la Sala Constitucional, mediante sentencia número 2748 del 20 de diciembre de 2001, caso: “Javier Elechiguerra Naranjo”, indicó lo siguiente:*

*“El artículo 334 de la vigente Constitución, establece que corresponde exclusivamente a esta Sala, como jurisdicción constitucional, ‘declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley’. Es decir que sólo esta Sala tiene jurisdicción para conocer de los recursos de inconstitucionalidad que se interpongan contra leyes o actos de los poderes públicos que se dicten en ejecución directa de la Constitución o que tengan rango de ley. Por su parte, el numeral 4 del artículo 336 eiusdem, atribuye a esta Sala la función de declarar la nulidad total o parcial de los actos de cualquiera de los órganos de la Administración, dictados en ejercicio del Poder Público ‘en ejecución directa e inmediata de la Constitución’. No define la norma fundamental lo que debe entenderse por acto del Poder Público dictado en ejecución inmediata y directa de la Constitución, lo cual resulta determinante a objeto de establecer la competencia exclusiva de la Sala, conforme al señalado artículo 334.*

*Corresponde entonces determinar el sentido que debe darse a la expresión ‘acto dictado en ejercicio del Poder Público en ejecución directa e inmediata de la Constitución’, es decir, cuál es el contenido del concepto ‘directo e inmediato’ en el contexto de las normas constitucionales.*

*El artículo 334 citado atribuye a esta Sala el monopolio jurisdiccional para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes y ‘demás’ actos dictados en ejercicio del Poder Público por los poderes constituidos ‘en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley’. El artículo 336 eiusdem, en su numeral 4, atribuye a esta Sala, la competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos dictados en ejercicio del Poder Público y en ejecución inmediata y directa de la Constitución, por cualquier órgano estatal distinto al Poder Ejecutivo Nacional; en su numeral 3, le atribuye competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos con rango de ley dictados por el Ejecutivo Nacional (con excepción de los reglamentos cuya nulidad le compete a la Sala Político Administrativa conforme al numeral 5 del artículo 266 eiusdem); y en su numeral 2, atribuye a esta Sala la competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución por los cuerpos deliberantes de los estados y municipios, tales como constituciones y leyes estatales y ordenanzas municipales pero sin excluir otros actos de igual rango, es decir que tal como dijo esta Sala en su sentencia de 27 de enero de 2000 (Caso: Milagros Gómez y otros) **‘el criterio acogido por el Constituyente para definir las competencias de la Sala Constitucional, atiende al rango de las actuaciones objeto de control’ y exige que dichas actuaciones sean dictadas en ejecución directa de normas constitucionales, lo que, en criterio de esta Sala significa que la competencia para ejecutar dichos actos esté de tal manera, clara e indubitable, atribuida por la Constitución al órgano ejecutante que no requiera de una ley habilitante que regule su ejercicio y que, la misma Constitución no lo reserve (su ejercicio) a la creación de una ley por el Poder Legislativo.***

*...(omissis)...*

*Puede afirmarse, que la calificación de acto dictado en ejecución directa de la Constitución, está referida a la forma de cómo un determinado acto jurídico se articula con las normas constitucionales, es decir si su ejecución obedece en primer término a una disposición legal que regula su práctica o si deriva directamente de una norma constitucional que no requiere de ley alguna que regule el ejercicio del*

*derecho o de la atribución que fundamenta el acto. Es un hecho bastante generalizado que los derechos fundamentales y la normativa que se refiere a la creación de órganos de los poderes públicos y su habilitación, en la mayoría de las constituciones vigentes en distintos países, son considerados de aplicación inmediata y directa.”*

*En el caso concreto, resulta esencial destacar que la pretensión de la parte actora está dirigida -entre otros aspectos- a obtener la nulidad del acto de designación de la ciudadana Socorro Elizabeth Hernández como Ministra del Poder Popular para las Telecomunicaciones, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.843 del 4 de enero de 2008, dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela en ejecución inmediata y directa del numeral 3 artículo 236 de la Constitución, acto éste que ha sido considerado tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de este Máximo Tribunal como un acto de gobierno.*

*“En efecto, la Sala Constitucional en sentencia N° 1122 del 8 de junio de 2006, caso CONINDUSTRIA, ha señalado respecto a tales actos lo siguiente:*

*“...los actos de gobierno son aquellos que constituyen materialización del poder de dirección política del Estado, pues es sabido que el Ejecutivo*

*Nacional reúne una doble condición: la de Gobierno y la de Administración. En razón de su actividad de Gobierno puede dictar actos que encuentran su cobertura inmediata en la Constitución (nombrar ministros, dirigir relaciones internacionales de la República, conceder indultos, decretar el estado de excepción, por citar los casos más conocidos y relevantes). Como Administración, el Ejecutivo emite reglamentos (en ejecución de la ley o incluso en ausencia de la ley, siempre que no se trate de materia de reserva legal) o actos particulares.”* Conforme a todo lo expuesto, visto que se ha solicitado la nulidad del acto de designación de la ciudadana Socorro Elizabeth Hernández como Ministra del Poder Popular para las Telecomunicaciones, dictado por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, esta Sala debe declararse incompetente para conocer del caso con fundamento en lo establecido en el artículo 334 de la Carta Magna, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 numeral 9, primer aparte de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela y, en consecuencia, declinar su conocimiento en la Sala Constitucional de este Máximo Tribunal. Así se declara”. (Resaltado del Juzgado)

Ahora bien, visto el fundamento de la decisión del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, y al analizar el Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, el cual ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA); tenemos que el tema a dilucidar a los efectos de determinar quien es competente para conocer de la presente acción, es si dicho Decreto Presidencial Número 7.454, es un Acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Para dilucidar dicho carácter, es importante verificar los fundamentos jurídicos del mencionado Decreto Presidencial Número 7.454, teniendo que el mismo se dicta en ejercicio de las atribuciones que confieren los artículos 226 y 236, numerales 2 y 20 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 15, 16, 58 y 91 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y el artículo 7, cardinales 1, 2 y 13 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional; en virtud de lo cual plantea dicho Juzgado de Sustanciación que se trata de un acto, si bien de rango sub-legal, que se dicta en ejecución directa e inmediata de la Constitución.

Dicho esto, resulta conveniente volver a lo establecido en la sentencia número 2748/2001 del 20 de diciembre, ya citada por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativo, específicamente a un párrafo cuyo contenido podría resultar esclarecedor es cuanto a los Actos que son dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución:

*“Si bien esta Sala afirmó, en su sentencia de 20 de enero de 2000 (Caso: Emery Mata), que “es principio aceptado en la doctrina constitucional, que los preceptos orgánicos son de inmediata aplicación por todos los poderes públicos, y, en particular, por los órganos a los que la disposición constitucional se refiere. Existan o no las normas que desarrollen la regulación constitucional, ésta es plenamente eficaz por sí misma y, por lo tanto, establece pautas para el funcionamiento del órgano al que se refiera la norma constitucional”, no es menos cierto que la Constitución contiene normas que establecen principios, valores y lineamientos que si bien son plenamente eficaces no contienen prescripciones para una determinada y específica conducta en una situación concreta sino que enuncian o definen valores y principios que deben estar presentes en todo acto que dimana del Estado y de la Nación y, así también, contiene otras que atribuyen a los ciudadanos derechos, organizan el Estado, crean sus órganos y les atribuyen competencias específicas, reservando, en ocasiones, el ejercicio de algunas de ellas a las determinaciones que establezca la ley respectiva y, es en este último caso, cuando la misma Constitución reserva a la ley la determinación del modo de ejercicio del derecho y sus limitaciones o restricciones o la forma de ejercicio de una función pública, que no existe, ejecución inmediata y directa de la Constitución. Pero cuando el derecho o la función se encuentran consagrados de tal manera que nada obsta a su ejercicio, que no requiere ser desarrollado ni sustancial ni formalmente y, además, la misma norma fundamental no reserva la forma y limitaciones de su ejercicio a la ley, entonces, entiende esta Sala, que se trata de una norma directa e inmediatamente aplicable y, por lo tanto, directa e inmediatamente ejecutable.”.*

El criterio establecido en esta sentencia es de vital importancia para la determinación de la competencia de esta Sala en la presente causa, ya que limita los actos que dictan los órganos que ejercen el Poder Público en ejecución directa e inmediata de la Constitución a aquellos que no están supeditados para su ejercicio a ninguna otra norma distinta a la propia Constitución.

Así, tenemos que el Decreto bajo estudio se dicta en ejercicio de las atribuciones que confiere el artículo 226 constitucional, que establece la doble función de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno que tiene el Presidente de la República; y el artículo 236.20, también constitucional, en función del cual, en el marco de la dirección de la acción de gobierno, el Presidente de la República podrá fijar la organización y competencia de organismos de la administración pública, en el ejercicio propio de una potestad organizativa.

Específicamente, el cardinal 20 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela faculta al Presidente de la República para:

*“Fijar el número, organización y competencia de los ministerios u otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.”* (subrayado de la Sala).

Por tanto, si bien la potestad está consagrada constitucionalmente en la norma antes transcrita, la misma hace el señalamiento de que se ejercerá dicha potestad dentro de los *principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica*, que no es otra que la Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional, norma que desarrolla en su articulado dicha potestad organizativa. Entre ellas, normas señaladas por el mismo Decreto Presidencial, como son los artículos 15, 16, 58 y 91 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Al respecto, tenemos que el artículo 15 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública consagra la potestad organizativa en los siguientes términos:

*“Artículo 15. Los órganos, entes y misiones de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. En el ejercicio de sus funciones, los mismos deberán sujetarse a los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.*

*Se entiende como órganos, las unidades administrativas de la República, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios a los que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos, o cuya actuación tenga carácter regulatorio.*

*Tendrá el carácter de ente toda organización administrativa descentralizada funcionalmente con personalidad jurídica propia; sujeta al control, evaluación y seguimiento de sus actuaciones por parte de sus órganos rectores, de adscripción y de la Comisión Central de Planificación.*

*Las misiones son aquellas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población.”.*

Por su parte, el artículo 16 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece los requisitos para la creación y modificación de órganos y entes de la siguiente manera:

*“Artículo 16. La creación de órganos y entes administrativos se sujetará a los siguientes requisitos:*

- 1. Indicación expresa de su objeto y competencias.*
- 2. Determinación de su forma organizativa, su ubicación en la estructura de la Administración Pública y su adscripción funcional y administrativa.*
- 3. Previsión de las partidas y asignaciones presupuestarias necesarias para su organización, funcionamiento o reformas organizativas.*

*La modificación, supresión y liquidación de órganos y entes administrativos se adoptará mediante actos que gocen de rango normativo igual o superior al de aquellos que determinaron su creación o última modificación.*

*No podrán crearse nuevos órganos o entes que supongan duplicación de las competencias de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos.”.*

En este mismo sentido, el artículo 58 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública señala:

*“Artículo 58. La Presidenta o Presidente de la República, mediante decreto, fijará el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros órganos de la Administración Pública Nacional, así como sus entes adscritos, con base en parámetros de adaptabilidad de las estructuras administrativas a las políticas públicas que desarrolla el Poder Ejecutivo Nacional en los principios de organización y funcionamiento establecidos en el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica.”.*

Y, por último, el artículo 91 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, establece la posibilidad de crear órganos desconcentrados de la siguiente manera:

*“Artículo 91. La Presidenta o el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá convertir unidades administrativas de los ministerios y oficinas nacionales, en órganos desconcentrados con capacidad de gestión presupuestaria, administrativa o financiera, según lo acuerde el respectivo reglamento orgánico.”*

En este orden de ideas, es categórica la exposición de motivos del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, al señalar:

*“Es así, que se concibe el presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, con el objeto de actualizar y transformar el ordenamiento que regula la Administración Pública, y a fin de que ésta oriente su actuación al servicio de las personas, en atención a los principios de legalidad, economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad.*

*Siendo así, el objeto del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica es establecer los principios, bases y lineamientos que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública.”* (Resaltado de esta Sala).

Es evidente entonces que el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública viene a establecer *principios y lineamientos* que van a regir la Administración Pública, por lo que resulta necesario volver a reafirmar lo establecido en el cardinal 20 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela faculta al Presidente de la República para:

*“Fijar el número, organización y competencia de los ministerios u otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica.”* (Subrayado de la Sala).

Dicho esto, es evidente que la potestad organizativa ejercida por el Presidente de la República en función del artículo 20 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se ejercerá de acuerdo a los principios y lineamientos señalados en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ahora bien, no puede esta Sala obviar el hecho que en la sentencia de esta Sala, número 2748/2001 del 20 de diciembre, la cual fue tenida como fundamento de la decisión del Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, para declinar su competencia en esta Sala, se planteó que:

*“Es un hecho bastante generalizado que los derechos fundamentales y la normativa que se refiere a la creación de órganos de los poderes públicos y su habilitación, en la mayoría de las constituciones vigentes en distintos países, son considerados de aplicación inmediata y directa”.*

Es importante destacar que esa referencia a *hechos bastante generalizados de la mayoría de las constituciones vigentes*, no implicaba una decisión o una postura por parte de esta Sala Constitucional sobre el carácter de la potestad organizativa conferida al Presidente de la República; siendo en todo caso sólo eso, una referencia, a un criterio que incluso en nuestro sistema de derecho se mantuvo hasta que fue precisamente modificado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999, ya que en la constitución que le antecedió, la Constitución de 1961, se atribuía esa potestad de forma exclusiva al Poder Legislativo, sin participación distinta, posiblemente, a la presentación de un proyecto como iniciativa legislativa por parte del Poder Ejecutivo, siendo por tanto una potestad sometida a reserva de ley.

Sin lugar a dudas, se evidencia una flexibilización de la potestad organizativa al ser conferida también, y de forma especial, al Presidente de la República, lo cual no ocurría bajo la vigencia de la Constitución de 1961, la cual establecía en su artículo 193 que *“(...) La ley orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia, así como también la organización y funcionamiento de Consejo de Ministros”.*

Aunado a todo ello, vale la pena verificar el texto del preámbulo constitucional, el cual, al respecto, señala:

*“La sección Segunda detalla las competencias del Presidente de la República. En este sentido hay aspectos a resaltar que significan una mayor flexibilidad en el manejo de los asuntos públicos y una conducción más operativa de la Administración Pública por parte del Presidente de la República. Así, y siguiendo la tendencia del derecho comparado, se le permite al Presidente fijar el número, denominación, competencia y organización de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica. Con esto se permite agilizar los trámites para hacer efectivas las exigencias de adaptabilidad de las estructuras administrativas, convirtiéndose el Presidente en el verdadero rector de la Administración Pública Nacional”.*

En ese sentido se avanza de una posición de mayor rigidez en cuanto al ejercicio de la potestad administrativa, en el que se privilegiaba el paradigma de una burocracia rígida en la Administración Pública, hacia un modelo que conforma paradigma más abierto y flexible; sin menoscabar la conveniente participación del Poder Legislativo, en la fijación de principios y lineamientos que por su importancia la propia Constitución califica como orgánica.

En conclusión, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela modificó la concepción de la potestad organizativa, y estableció un sistema mediante el cual los principios y lineamientos de la Administración Pública Nacional son materia de reserva legal, y por lo tanto corresponde a la Asamblea Nacional su regulación mediante ley orgánica; mientras que la fijación del número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, corresponde al Presidente de la República. Por lo que dicha potestad está condicionada en relación de dependencia y subordinación a una norma de rango legal, entiéndase Ley Orgánica de la Administración Pública, lo cual evidencia el rango sublegal de los actos dictados por el Presidente de la República, específicamente decretos, de conformidad con el artículo 58 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.

Por las razones antes expuestas, esta Sala considera que el Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, del 1 de junio de 2010, el cual ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA), no es un acto dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución. Así se decide.

Dicho esto, y en ejercicio de la competencia dada a esta Sala Constitucional en el cardinal 13 del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, el cual establece que es competencia de esta Sala Constitucional *“Resolver los conflictos de cualquier naturaleza que puedan suscitarse entre las*

*Salas que integran el Tribunal Supremo de Justicia o entre los funcionarios o funcionarias del propio Tribunal, con motivo de sus funciones”, razón por la cual sería ésta la que en definitiva resolvería un eventual conflicto de competencias; esta Sala declina la competencia en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, siendo ésta la competente para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad del Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, de acuerdo a las competencias establecidas en el cardinal 5 del artículo 26 de la misma Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia.*

### III

#### DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República, por autoridad de la ley, declara:

1.- **INCOMPETENTE** para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad ejercidos por la organización **Espacio Público**, el **Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa** y el **Colegio Nacional de Periodistas**, representado el primero y asistidos los segundos por Marianna Belalba, abogada en ejercicio, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el número 124.496 y Yael de Jesús Bello Toro, abogada en ejercicio, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el N° 99.306; contra el Decreto Presidencial Número 7.454 de fecha 01 de junio de 2010, publicado en Gaceta Oficial número 39.436, de fecha 1 de junio de 2010, el cual ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA).

2.- **DECLINA** la competencia para conocer de la presente acción en la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, a la cual **ORDENA** remitir el presente expediente, para que sea tramitado y decidido.

Publíquese y regístrese. Cúmplase lo ordenado. Remítase a la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 30 días del mes de noviembre de dos mil once (2011). Años: 201° de la Independencia y 152° de la Federación.

La Presidenta de la Sala,

LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO

Ponente

El Vicepresidente,

FRANCISCO ANTONIO CARRASQUERO LÓPEZ

Los Magistrados,

MARCOS TULIO DUGARTE PADRÓN

Los Magistrados,

CARMEN ZULETA DE MERCHÁN

ARCADIO DE JESÚS DELGADO ROSALES

JUAN JOSÉ MENDOZA JOVER

GLADYS MARÍA GUTIÉRREZ ALVARADO

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp. N ° AA50-T-2010-1384

LEML/