

revista
de
derecho
publico

Nº 65-66

Enero - Junio 1996

Director: Allan R. Brewer-Carías
Editorial Jurídica Venezolana

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Gumersindo Torres - Aproximación a su contribución en el desarrollo de la legislación e instituciones venezolanas*, por Antonio SILVA ARANGUREN..... 5

Comentario Monográfico

- Las Asambleas Constituyentes en la Historia de Venezuela*, por Allan R. BREWER-CARIAS 55
- El Consejo de la Judicatura ¿Órgano Administrativo con Autonomía Funcional que dicta Sentencias?*, por Cosimina G. PELLEGRINO PACER 58
- La Suspensión de Garantías Constitucionales y el Amparo Constitucional*, por Isabel GOMEZ V. 90

LEGISLACIÓN

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer semestre de 1996*, por Caterina BALASSO TEJERA 101

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

<i>Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Semestre 1996</i> , por Mary RAMOS FERNÁNDEZ	133
---	-----

Comentarios Jurisprudenciales

<i>Ambito jurisprudencial del recurso jurisdiccional contra las conductas omisivas de los funcionarios públicos</i> , por Carlos Luis CARRILLO ARTILES	473
<i>Los Actos de Gobiernos y la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 11 de marzo de 1993</i> , por Pablo MARIN ADRIAN	497
<i>El Control de los Actos Administrativos dictados en función jurisdiccional en materia disciplinaria. "Análisis de la sentencia del 6 de Agosto de 1991 (Corte Suprema de Justicia-Cp). Caso: Iván Hernández Gutiérrez"</i> , por Lucila SANTANA DE SIRA	521

ESTUDIOS

Artículos

Gumersindo Torres Aproximación a su contribución en el desarrollo de la legislación e instituciones venezolanas¹

Antonio Silva Aranguren
Abogado

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. RESEÑA GENERAL DE LA VIDA PÚBLICA DEL DOCTOR GUMERSINDO TORRES.
- II. LA LABOR DE GUMERSINDO TORRES EN MATERIA PETROLERA EN SU GESTION COMO MINISTRO DE FOMENTO.

1. La primera gestión como Ministro de Fomento y las relaciones con las concesionarias de hidrocarburos. 2. El retorno al Ministerio de Fomento y el renacimiento de las controversias con las empresas concesionarias.

- III. LA LABOR DEL DOCTOR TORRES COMO CONTRALOR GENERAL DE LA NACION.

1. La propuesta de creación de la Contraloría General de la Nación y la designación del Doctor Torres. 2. Los primeros momentos en el desarrollo de la Contraloría General de la Nación.

PALABRAS FINALES

INTRODUCCION

1. Gumersindo Torres Millet vivió entre el 13 de enero de 1875 y el 17 de junio de 1947 y de sus 72 años dedicó buena parte a ocupar muy diversos cargos oficiales. Era médico, pero esa profesión apenas la ejerció en los primeros años que siguieron a su graduación, pues descubrió una vocación de servicio público en variadas áreas al ingresar al recién iniciado gobierno de Juan Vicente Gómez y desempeñarse luego en los mandatos de los presidentes provisionales Victorino Márquez Bustillos y Juan Bautista Pérez, que eran en definitiva parte del mismo régimen. Finalizada la dictadura gomecista, actuó también durante las presidencias de los Generales Eleazar López Contreras e Isaías Medina Angarita. Su trayectoria se corresponde, entonces, con la primera mitad de este siglo que está a punto de finalizar.

No era político -aunque ocupó algunos puestos de esa naturaleza- sino un auténtico funcionario, que se paseó entre labores disímiles y, salvo en una ocasión, nada relacionadas con su profesión. Incluso le correspondió trabajar en materias que desconocía casi totalmente, lo que no era extraño en esa época y, desgraciadamente, tampoco ajeno a la actual. Sin embargo, demostró ser sumamente preparado intelectualmente como para permitirse asumir una función y adaptarse a ella rápidamente sin los lógicos conocimientos previos. De todo, fue su actuación como Ministro de Fomento -en dos períodos que sumaron 7 años, que no son pocos- lo que le convirtió en un personaje fundamental en la historia

¹. Trabajo ganador del concurso “*Gumersindo Torres: Primer Contralor General de la Nación*”, organizado por la Contraloría General de la República (Caracas, 1996).

venezolana en esa primera mitad del siglo. Su desempeño fue motivo de los mejores elogios y le llevó a ocupar luego el otro destino esencial en su carrera y que terminó por marcar su definitiva importancia en la evolución de nuestras instituciones: Contralor General de la Nación. Ejerció, así, dos cargos básicos y unos cuantos menores, pero es sumándolos todos y tomando a aquéllos como centro de estudio que podemos formarnos idea cabal de su trascendencia.

2. Sería relativamente fácil narrar su paso por cada cargo y destacar, extraídos con pinzas, datos claves en sus actuaciones, pero no creemos que sea lo adecuado porque al observar así a un personaje no surge como producto sino una imagen parcial, que como tal puede no corresponder a la globalidad cuando se profundiza en el análisis. Eso ha sucedido con el Doctor Torres, debido a que situarlo dentro de su contexto implica calificarlo como un relevante funcionario de la dictadura gomecista -como pocos-, lo que no termina de lucir bien, ni siquiera actualmente cuando la concepción sobre el régimen de Gómez no es la misma que se tenía años atrás, al haberse comprobado con el paso del tiempo -que siempre ayuda a lograr una mayor objetividad- que no fue un tiempo de puros bandoleros, aunque tampoco una época de especial corrección en la tutela de los intereses estatales. Así como abundaron los pillos -que también nos sobran hoy-, junto al dictador hubo personas de reconocida solvencia y preparación. Sin embargo, por motivos que no se pueden comprender sin un estudio detenido y que tome en cuenta las circunstancias del momento, no creían que los males fueran superiores al bien que al país le causaba la llamada Restauración. Con o sin razón, eran creyentes de su bondad y actuaban en consecuencia.

Ahora bien, por el convencimiento del horror de esa larga dictadura -que lo fue- y por existir pruebas de que Gumersindo Torres fue persona honesta y responsable, fue rápidamente objeto de estudio fuera de contexto, por ser más difícil captar su personalidad si se le analizaba dentro de él. Ello ha dificultado la labor de quien actualmente revisa su vida. Se le ha extraído de su entorno; y sus ideas y acciones se toman en una forma aislada que no permite comprenderlas del todo. Diferenciar su imagen de la del régimen al que sirvió -lo que no tiene sentido y no hubiera gustado al propio Torres- ha servido incluso para justificar que fuera luego Contralor General de la Nación, como si López Contreras -el presidente que lo propuso- no hubiera sido ministro de Gómez también. Sería un hombre solo, luchando contra una tiranía y unos aprovechadores de oficio, pero -allí el aspecto que se pone de lado- desde dentro del gobierno. Es por eso que fue como Ministro de Fomento que alcanzó posteridad, ya que en ese puesto debió afrontar la dura competencia en materia petrolera y resulta más sencillo detectar los méritos de quien trató con unas compañías extranjeras poderosísimas y no se dejó avasallar, cuando muchos otros hubieran cedido fácilmente a cualquier presión.

Siempre se ve a Torres como un funcionario extraño dentro de la dictadura gomecista, que era capaz de asumir tareas -que le correspondían- con la convicción de que su designación para el puesto público obedecía a la necesidad de tutelar los intereses del Estado, lo que algunos desafortunados ministros nunca entendieron. El error está en verlo aislado del régimen. Es cierto que pocas personas hubieran actuado con la responsabilidad y sobre todo preocupación que siempre caracterizaron su gestión, pero no es correcto entender que andaba solo y sin apoyo. Por el contrario, son muchos los documentos que demuestran que Gómez lo estimaba funcionario estelar y así lo veremos. Ahora bien, destacar el valor de Torres en su contexto no implica -que es quizás lo que preocupa a muchos- ensalzar al dictador y a su tiempo.

3. Nadie niega que Torres fue incapaz de actuaciones irregulares, lo que no se puede decir de todos los que le acompañaron en el gobierno -superiores, subalternos o iguales- ni de otros que han ocupado cargos públicos a lo largo de muchos años y que alcanzan al presente. Es famoso por entenderse que mantuvo posturas de defensa de nuestros intereses, ante la apetencia de empresas extranjeras y de venezolanos que vivían de ellas, lo que es verdad y

no se debe ser mezquinos al aceptarlo. Sin embargo, debe hacerse un esfuerzo en estudiar a fondo su actitud, más allá de la fácil alabanza y la creciente leyenda del funcionario intachable dentro de un despreciable gobierno, lo que es incluso favorable a su memoria porque el endiosamiento es siempre contraproducente al dar pie a que personas escépticas o poco dadas al reconocimiento de méritos especiales, se encarguen de escudriñar en los detalles más íntimos para hallar en ellos alguna prueba de humanidad, es decir, de normalidad. No han sucedido con él -que sepamos- intentos de desprestigio irracional de su imagen, pero es un riesgo que se corre al desprestigiar el análisis de asuntos que hagan ver -como si fuera totalmente malo- que mantenía una estrecha relación con Gómez, como tuvo una muy buena con López Contreras.

Entonces, el elogio fuera de contexto debe evitarse, ya que genera dudas lógicas para cualquiera entender como alguien tan fiel a la dictadura pudiera mantener a la vez esa actitud ejemplar. Si se analiza la situación sin pasiones, sin luchas de buenos y malos, sin el maniqueísmo que se produce en casos que tienen que ver con la soberanía -como se ha concebido a la materia petrolera en Venezuela-, puede llegarse a conclusiones más sólidas y convincentes. Se puede comprender mejor en que consistió el mérito de Torres. Es por eso que narrar su vida es una tarea tan llena de interés, pues los constantes cambios de cargos en su dilatada trayectoria y su actuación en cada uno ayudan a entenderle a él y también mejor a su tiempo. De un lado estuvo marcado por la férrea convicción acerca de la honestidad para el desempeño de empleos públicos -para los cuales nadie es colocado para procurarse provecho personal- y, de otro, por un gran sentido de fidelidad al gobierno en el cual actuó prácticamente durante toda su carrera. Ello explica el que se haya dirigido al sitio que se le asignase.

Cumplía su misión y se trasladaba luego al otro lugar que le deparaba no el destino sino los designios de Gómez, aunque fuesen manifestados a través del presidente provisional de turno. Su fe en el régimen y su confianza en el dictador se lo aconsejaban, por lo que no tuvo problemas en ejercer tareas subalternas, cuando su capacidad podía -como sucedió- dar para más. Incluso después ser ministro pasó a funciones menores, lo que alguien vanidoso nunca aceptaría y sin que ello de pie a pensar que se tratara de una persona sumisa. Quizás quien repase muy por encima su vida no pueda distinguir su valor debido a esa fidelidad, respeto y respaldo al gobierno iniciado en 1908.

4. Hemos dividido este trabajo en tres capítulos: en el primero reseñaremos en forma general la vida del Doctor Torres, limitados a su ámbito político y profesional, excluyendo todo elemento exclusivamente personal, más bien familiar; en el segundo revisaremos su labor como Ministro de Fomento y en el tercero su actuación como el primer Contralor General de la Nación. Finalmente, incluimos algunas líneas en las que, a manera de epílogo, hacemos ciertas apreciaciones globales. Únicamente viendo el conjunto se explica como llegó a ser el director de una organización que se encargaría de corregir en el Estado algunos de los vicios que existían y que se habían heredado, en el pasado más próximo, del propio régimen al que Torres sirvió. Además, creemos que su éxito como Contralor, cuando nunca antes un órgano autónomo se había encargado de fiscalizar el ejercicio del poder económico del Ejecutivo, se debió a su amplio conocimiento de la estructura y funcionamiento interno de la Administración Pública por haber vivido dentro de ella largo tiempo. Nuestra intención es, pues, acercarnos lo mejor posible a la figura de Gumersindo Torres, a través de un resumen de su vida que nos demostrará que su fama no es innecesaria.

I. RESEÑA GENERAL DE LA VIDA PÚBLICA DEL DOCTOR GUMERSINDO TORRES²

Gumersindo Torres obtuvo su título de médico en 1897 y actuó como tal en Coro, su ciudad natal, aunque sólo unos dos años, al término de los cuales optó por atender asuntos pecuarios, desilusionado por las dificultades del ejercicio de su carrera en ese lugar³. Sin embargo, por una motivación no muy clara se unió a la denominada Revolución Libertadora, dirigida contra Cipriano Castro y cuyo líder fue el General Manuel Antonio Matos, antiguo partidario de éste y convertido ahora en su contrincante⁴. A pesar de ser persona pacífica y que -como veremos- incluso sirvió a Gómez para lograr climas de cordialidad en determinadas situaciones conflictivas, dejó su nueva dedicación campestre para levantar armas contra el gobierno, aparentemente guiado por desconfianza hacia el nuevo presidente⁵.

² En notas de pie de páginas aparecen las siguientes abreviaturas: *BAHM*: *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores* (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, Caracas); *CGR*: Contraloría General de la República; *DCJ-CGR*: *Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República* (Ediciones de la Contraloría, Caracas); *DDCD*: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos de Venezuela* (Imprenta Nacional, Caracas); *Doc.*: Documento; *G.O.*: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*; *HFP*: *Historia de las finanzas públicas de Venezuela Siglo XX* (Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1991 y 1992, compilación, ordenación y notas: Tomás Enrique Carrillo Batalla); *LyDR*: *Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela* (Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, 1943); *orig. pub*: originalmente publicado; *PPV*: *Pensamiento político venezolano del siglo XX, Documentos para su estudio* (Ediciones conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, Congreso de la República, Caracas); *RCF*: *Revista de Control Fiscal* (Contraloría General de la República, Caracas); *RCFyTA*: *Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa* (Contraloría General de la República, Caracas); *RDP*: *Revista de Derecho Público* (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas); *RFD*: *Revista de la Facultad de Derecho* (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas); *UCV*: Universidad Central de Venezuela.

³ Parte de sus estudios de medicina los realizó en Coro, ya que la escuela donde se graduó de bachiller tenía autorización para impartir Ciencias Mayores. El final de la carrera lo cursó entre 1895 y 1897 en la UCV en Caracas, a la vez que trabajaba en el Ministerio de Relaciones Interiores (ver: DUPUY ORDÓÑEZ, Crisálida, "Semblanzas biográficas de los Contralores Generales de la República", en: *Historia de la Contraloría General de la República*, T. II, 1938-1988, CGR, Caracas, 1988, p. 167; y MARTINEZ, Aníbal, *La exacta comprensión: Gumersindo Torres y el petróleo venezolano*, Edreca Ed., Caracas, 1977, pp. 14 y 15). El pase a la actividad pecuaria puede verse en: MARTINEZ, *ob. cit.*, p. 15.

⁴ Es de recordar que Castro accedió al poder al derrocar a Ignacio Andrade, que en realidad era la persona a través de la cual gobernaba Joaquín Crespo, quien deseó prolongar así su mandato. Contra Andrade se había alzado el "Mocho" Hernández en 1898, apenas a los dos días de haber asumido el cargo. Crespo salió en su ayuda -que era lo único que tenía- en la llamada Guerra Nacionalista y en ella resultó muerto, con lo que el gobierno perdió su escasa fuerza, pudiendo Castro llegar a la presidencia en 1899. Contra él se levantó la Revolución Libertadora, que fue una guerra extremadamente sangrienta, larga -duró año y medio- y que tuvo apoyo en el capital de importantes empresas extranjeras. Sobre esa rápida sucesión de acontecimientos, ver: J.L. SALCEDO-BASTARDO, *Historia Fundamental de Venezuela*, UCV, 10^o ed., Caracas, 1993, pp. 383-384. Sobre Matos -rico accionista del Banco de Venezuela- y su poder en el Estado, así como el cambio que le hizo atentar contra Castro, puede verse: RANGEL, Domingo A., *Gómez, el amo del poder*, Vadell Hermanos, Valencia (Venezuela), 1990, pp. 133 y ss. Una apreciación de la Libertadora y Matos se encuentra en: BETANCOURT, *Venezuela, política y petróleo*, 2^o ed., Ed. Seix Barral, Barcelona (España), 1978, pp. 26 a 28.

⁵ Elías PINO ITURRIETA estima que se unió a la revolución por "filiación al caudillismo", ya que en Falcón el principal rival de Castro era persona de su admiración y aquél, en cambio, contaba con poco apoyo. Además, destaca que a Torres le disgustó que la Revolución Restauradora perjudicase una cría de cabras que había emprendido. Para él, en Torres no se observa "un conjunto de ideas como motor de su estreno en el teatro de las conspiraciones y de las guerras civi-

No llegó a ver el final de esa guerra, puesto que permaneció prisionero algún tiempo, antes -fortuna para él- de la batalla de La Victoria, en la que tantos hombres murieron. Fue puesto en libertad el 31 de diciembre de 1902 y volvió a ejercer su profesión hasta que en 1908 pasó a desempeñar su primer puesto oficial: Superintendente de Instrucción Pública del Estado Falcón. Apenas se iniciaba el régimen de Juan Vicente Gómez y con él también comenzaba un largo periplo de cargos para el Doctor Torres.

A pesar de que Gómez había defendido y acompañado a Castro -su compadre- antes de sustituirlo en el poder por la vía de la traición, y pese a que Torres no era partidario de éste, su ingreso al nuevo régimen parece obedecer al hecho de que Gómez le inspiró confianza al haberse desprendido de él. En cualquier caso, lo cierto es que en 1908 se estrenó en la Administración Pública y de ella no salió sino muchos años después. Ese primer cargo lo dejó en 1910 cuando -cosas de la política-, el General Matos -con el que había compartido las luchas de la Libertadora- fue designado Ministro de Relaciones Exteriores⁶. El recordó a Torres y le nombró su Secretario, por lo que debió mudarse a Caracas en lo que fue el inicio de un continuo cambio de residencia. Ese mismo año, aprovechando mezclar sus conocimientos profesionales con los adquiridos en su estado natal, publicó la obra *Contribución a la geografía médica y demográfica del Estado Falcón*, la cual fue objeto de discusión en el I Congreso de Medicina que se celebró en Caracas el año siguiente. Era un ensayo sobre un tema poco explorado -el de las enfermedades de la zona- y fue ante todo reflejo de sus ideas sobre la dificultad del ejercicio de su profesión en lugares desasistidos, como lo era el suyo, pero también casi todos los del país⁷.

No duró mucho tiempo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues también en 1910 pasó a ser Secretario de Gobierno del Estado Lara y en 1911 lo fue en Apure. En ambos casos mostró dedicación hacia los problemas de esos estados, con los que tenía poco o ningún contacto anterior, lo que no era inusual en el régimen gomecista y en otros más, antes y después. Existe constancia de su interés en atender ciertas irregularidades, pero ellas no fueron siempre motivo de la misma preocupación para el dictador. En ocasiones Gómez le hacía ver que lo adecuado era actuar con un sentido práctico, sin mucho miramiento con lo ya sucedido, es decir, lo pasado ya pasó. En otras simplemente delegaba la atención de los mismos en otros funcionarios⁸. Posiblemente Torres no tomó en cuenta que cargos como éstos

les” (“Grandezas y miserias de un empleado gomecista: Gumersindo Torres entre su patria y su jefe”, en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe*, CGR, Caracas, 1995, p. 20). Según MARTINEZ, Torres afirmó que en él había despertado “el revolucionario dormido que todo venezolano lleva consigo” y cita carta que le dirigió a Gómez -mucho después de la Revolución- en la que se declaró “enemigo eterno de Castro” (*ob. cit.*, pp. 15 y 22).

6. La mutación experimentada por Matos es puesta de relieve por R.J. VELASQUEZ, -aunque poniendo las palabras en boca del General Gómez. Escribe que “la gente se olvida que el Gobierno, antes de llegar yo al poder, era tan disparatado que tenía que pedirle cada fin de mes plata prestada al Banco de Venezuela y Manuel Antonio Matos era más que el Presidente de la República (...). Pero ahora es distinto y Matos me pedía favores y fue mi Ministro” (*Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez*, 9º ed., Congreso de la República, Caracas, 1988, pp. 364 y 365).

7. Según se lee en su ensayo, “en nuestro pueblo se ejerce, más por conmiseración con la desgracia ajena, que por la legítima ambición de conquistar nombre, fama de hombre de ciencia y prosperidad material”. Según su apreciación -aplicable al resto del país- “el Médico obligado a ejercer en el Estado Falcón es un proletario intelectual” (*Contribución...*, Tipografía Guttenberg, Caracas, 1910; ver referencias en: MARTINEZ, *ob. cit.*, pp. 17 a 19). No es difícil notar el descontento que años antes le había aconsejado retirarse al campo.

8. Ejemplo de lo primero, ante un déficit que observó en Lara y que informó a Gómez, éste le respondió: “(...) sea abuso o indiscreción, ya eso no tiene remedio, lo que tienen ustedes que hacer es establecer un régimen discreto de economía, (...) a fin de poner cuanto antes en equilibrio las entradas con las salidas del Tesoro, eliminando todo gasto inútil y todo empleo innecesario”.

no tenían en la práctica poderes de decisión. Se trataba de auxiliares del presidente del estado, quien a su vez estaba limitado a vigilar que la región que se le había asignado estuviese controlada políticamente y que la Restauración marchase en calma⁹.

Había ya transitado por varios estados cuando en 1912 el Ministro de Hacienda le nombró Administrador de la Aduana de Ciudad Bolívar. Fue su primera participación en cargos de esa naturaleza y, aunque de eso nada sabía, varias veces la repitió en otros sitios, como más adelante reseñaremos. Hoy es criticable -aunque sucede- designar a un funcionario para un sector que no constituye su especialidad, pero en la Venezuela de inicios de siglo eso era mucho pedir; con que hubiese disposición bastaba. Sin embargo, quizás fue su ignorancia en la materia le aconsejó no trasladarse a esa ciudad y así lo informó a Gómez, pero rápidamente éste lo convenció para que lo hiciera. Probablemente pudo obedecer al hecho de que pocos días antes había nacido su primera hija. Lo cierto es que fue la única oportunidad en que se negó a aceptar un nombramiento en el régimen gomecista¹⁰.

Tres años llevaba desempeñándose como tal, cuando -ya iniciado el gobierno provisional de Victorino Márquez Bustillos- fue nombrado Secretario de Gobierno del Estado Falcón. No obstante, antes de asumirlo se le encargó como Presidente. Allí se dirigió a realizar lo que era habitual en esos puestos, es decir, lo mismo que habían hecho los de Lara y Apure cuando él era Secretario; en concreto, procuró mantener la unión en un lugar caracterizado por la disgregación¹¹. Esa vuelta a su tierra natal fue corta, ya que en 1916 se trasladó a Caracas como Director de Sanidad Nacional y retornó así a labores vinculadas con su profesión. Allí mucho había que hacer porque eran años -ése, los precedentes y muchos de los que le siguieron- especialmente dramáticos en cuanto a la salud de la población. Sin embargo, poco pudo desarrollar desde ese cargo subalterno al no contar con apoyo de los superiores¹², aunque algo -su vocación de médico se lo obligaba- logró cambiar en los esca-

sario” (ver cita de esa comunicación en: POLANCO ALCANTARA, *Juan Vicente Gómez, aproximación a una biografía*, 2º ed., Academia Nacional de la Historia-Grijalbo, Caracas, 1990, p. 162). Por otra parte, comenta MARTINEZ que Torres estuvo particularmente preocupado por la situación del Estado Apure. Sin embargo, al tener que informar al Secretario General de Gómez -cuanto antes lo hacía directamente con él-, los problemas que planteaba quedaban “en el simple cambio de correspondencia” (*ob. cit.*, p. 21).

⁹ Según (*ob. cit.*, pp. 12 y 13), en realidad se le envió a Lara porque Gómez esperaba que creara un “buen ambiente al Presidente del Estado, (...) quien no gozaba de la simpatía de sus gobernados”, porque le consideraba “un advenedizo”. Aparentemente logró mejorar la situación en ese sentido. En Apure simplificaría mucho la labor del presidente del estado que, por la confianza que le llegó a tener, firmaba sin leer los documentos que Torres le prearaba. En ese estado llegó a impedir, arma en mano, “tres intentos de invasión contra el régimen rehabilitador” (sobre la amistad que tuvo con el presidente de Apure, ver: MARTINEZ, *ob. cit.*, pp. 22). Como indicamos en la introducción, Torres demostró capacidad para la cordialidad y a la vez empuje para la defensa armada.

¹⁰ Esta anécdota es destacada por PINO, pues afirma que en esa ocasión Gómez le dijo a Torres que él era una especie de “pelotita de goma”, que a donde se lanza da “buenos resultados”. Aparentemente el General confiaba en que pronto se pondría al tanto del servicio de aduanas y atendería correctamente la oficina (*ob. cit.*, p. 11).

¹¹ PINO observa que ni en el gobierno de Falcón ni en las secretarías de los estados anteriores, Torres reflejó “un nuevo estilo de gobernar”, sino que se dedicó a la búsqueda del mantenimiento del estatus, el reino de la paz y la eficacia en el despacho de la rutina” (*ob. cit.*, p. 13). En artículo aparecido en “Venezuela Futura” (Nueva York, 1931, p. 3), firmado por Ildefonso Del Moral y publicado a fin de demostrar que en el régimen de Gómez no existían sólo funcionarios andinos, se afirmó que Torres, al igual que el resto de los presidentes de Falcón, sólo obedeció “ciegamente el mandato del amo” (ver: PPV, T. 5, *La oposición a la dictadura gomecista: liberales y nacionalistas*, Doc. 193, “El pecado original”, p. 107).

¹² La imposibilidad para atender el problema de sanidad sin colaboración de los superiores la pone de manifiesto PINO, quien narra una anécdota en un caso en que sólo la intervención de Gómez logró que un planteamiento de Torres fuese tomado en cuenta (*ob. cit.*, p. 15).

mos meses que tuvo¹³. En 1917, marcado por la rapidez de los cambios de destino -sólo en la Aduana de Ciudad Bolívar duró algún tiempo-, fue designado para ocupar el cargo en el que desarrolló su capacidad de trabajo, a la vez que ganó el reconocimiento nacional: Ministro de Fomento¹⁴.

En aquel momento a ese ministerio se le asignaba una competencia amplísima, pero destacaba la relativa a los hidrocarburos porque aunque era una época en que se apenas se iniciaba la explotación de los mismos mediante concesión, su importancia ya era evidente¹⁵. Continuaba el Estado bajo la falsa presidencia de Márquez Bustillos y sería así durante todo el tiempo que duró Torres en el cargo, por lo que tuvo que entenderse con él y con Gómez a la vez, aunque no se duda de que hubiera preferido tratar directamente con el último. En todo caso, el hecho de que el presidente provisional fuese muy fiel al General no le causó mayores inconvenientes, salvo que los asuntos debían tramitarse ante ambos¹⁶.

Permaneció cinco años como ministro y su excepcional trabajo le convirtió en uno de los funcionarios gomecistas más conocidos hoy en día. No era experto en materia petrolera, pero tampoco lo fueron sus antecesores ni sus más inmediatos sucesores. Con facilidad, sin embargo, llegó a serlo al estudiar aspectos jurídicos y técnicos¹⁷. Dirigió su atención sobre todo a sentar las bases para la reforma de la normativa y a lograr un mejor balance entre las ganancias de las concesionarias y del Estado, puesto que las primeras eran desproporcionadas con respecto a las segundas, debido a que el propio gobierno permitió siempre que actuaran con

¹³. Comenta RANGEL que en ese cargo “inició las primeras medidas de prevención de las enfermedades que se registrarían en Venezuela” y logró que el país contara con “ciertos servicios que combaten la viruela, la fiebre tifoidea y la fiebre amarilla” (*ob. cit.*, p. 385).

¹⁴. Según POLANCO, antes de esa fecha sólo había ocupado “cargos administrativos de segunda importancia” (*ob. cit.*, p. 226). No obstante, creemos que ello no es totalmente cierto porque al menos en papel algunos eran de relevancia. Aunque, por ejemplo, ser Presidente de Estado no aparejaba autonomía de actuación, no se puede negar su nivel, en un momento en que ni siquiera ser ministro era garantía de poder decisorio.

¹⁵. Para tener idea de su labor en materias distintas, puede verse la comunicación dirigida a Gómez y fechada el 3.6.19, referida al control de ramos rentables como minas, productos naturales, tierras baldías, correos, telégrafos, fósforos, etc. (ver: *BAHM*, N° 109-110, 1980, pp. 67 a 69; también publicada en: *Los hombres del Benemérito (epistolario inédito)*, T. II, edición a cargo de E. PINO y compilación efectuada por Inés QUINTERO, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, UCV, Caracas, 1985, pp. 413 a 415; y en: *VELASQUEZ, Epígrafes para un perfil de la Venezuela contemporánea*, T. II, Publicaciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda, sin fecha, pp. 418 a 420. Igualmente podría verse comunicación a Gómez del 8.4.22, en materia de administración de correos, en: *BAHM*, N° 9-10, 1960-1961, p. 159.

¹⁶. La excelente relación entre Márquez Bustillos y Gómez, al menos durante los primeros años de los ocho que duró su presidencia provisional, es destacada por POLANCO, al igual que reseña los inconvenientes surgidos cuando el primero sintió que podía continuar en el poder por más tiempo (*ob. cit.*, pp. 226 a 228 y pp. 304 a 307). Márquez era presidente provisional desde 1914. En 1915 se eligió a Gómez, pero éste decidió dejar a aquél en el cargo y allí estuvo hasta 1922, mientras que el dictador era Presidente electo y Comandante en Jefe del Ejército (ver: MORON, Guillermo, *Los Presidentes de Venezuela 1811-1979*, Meneven, Caracas, 1979-1980, pp. 222 y 223).

¹⁷. En la biografía contenida en el *Diccionario de historia de Venezuela* se le llega a calificar como “experto en hidrocarburos” (Fundación Polar-Editorial Ex-Libris, Caracas, 1988, p. 713). En una compilación parcial de su correspondencia se destaca que la misma “expresa un gran dominio técnico y profesional en el manejo de las materias correspondientes a sus cargos” (*Los hombres... cit.*, T. II, p. 411). PINO comenta que aunque Torres era ignorante en materia petrolera, pronto “deja de serlo porque se convierte en esmerado estudiante” (*ob. cit.*, p. 16). Irene RODRIGUEZ GALLAD afirma que Torres tenía “un gran conocimiento de la problemática petrolera” (“Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista”, en: *Juan Vicente Gómez y su época*, 2° ed., Monte Avila Editores Latinoamericana, Caracas, 1993, p. 94). La preparación intelectual de Torres es destacada también por POLANCO, para quien él era persona de “inteligencia privilegiada” (*ob. cit.*, p. 226).

extrema libertad¹⁸. No era ministro de Gómez, pero gracias a él llegó y se mantuvo, pues sus relaciones con Márquez Bustillos no fueron cordiales, aparentemente porque tenía interés en concesiones de hidrocarburos, por lo que no estaba de acuerdo con reformas que Torres planteaba¹⁹. Incluso presentó su renuncia cuando aquél dejó de mencionarlo en la memoria presentada al Congreso en 1922²⁰. En todo caso, fue gracias al General que nada sucedió, aunque de todas maneras no pasó mucho tiempo para que se le removiera por motivos distintos, ya no una simple discusión: fue excluido del gobierno al volver Gómez a la presidencia, en un intento por modificar la política seguida en materia petrolera²¹.

En la reseña de la vida del Doctor Torres son sus remociones del cargo de ministro - esta de 1922 y luego otra en 1931- algunos de los sucesos más citados, así como los hechos que supuestamente las produjeron. Por lo general se les conciben como represalias por su actuación y resultado de la presión de las empresas concesionarias y la debilidad de un régimen plegado a éstas incondicionalmente. En el capítulo correspondiente veremos el proceso que desembocó en ellas, con la intención de destacar que en cada oportunidad fue ubicado en cargos de importancia, aunque de evidente menor jerarquía²². No fueron en realidad castigos a un irreverente, porque de haberlo sido estamos prácticamente convencidos de que Torres no hubiera aceptado los nuevos destinos. Era muestra -lo comentaremos- de la difícil situación de un país que recién comenzaba su desarrollo por una eventualidad -el descubrimiento de una fuente energética- para la que no estaba preparada y que le hizo depender de terceros, lo que no es una característica exclusiva de las primeras décadas de este siglo.

Una vez removido volvió a labores aduanales, en un tiempo en que esa materia ocupaba lugar especial dentro del régimen hacendístico nacional. Fue nombrado Administrador de la Aduana de La Guaira y, al igual que lo hizo con los hidrocarburos, tuvo interés en el mejoramiento de los textos legales que regulaban ese ramo rentable²³. Sin embargo, fueron constantes sus roces en el Ministerio de Hacienda -al que estaba adscrito- al intentar corregir ciertos vicios²⁴. A pesar de ellos pasó -en 1924- a ser Inspector de Aduanas de ese ministerio, puesto que le hizo encargarse brevemente de la Aduana de Maracaibo en 1925. Torres, quien nada sabía años atrás de las aduanas, se había hecho un experto de tanto estar en ellas y su documentación oficial muestra que asumió sus funciones con responsabilidad y honestidad. Sin duda, esos sitios son lugares desde los que se pueden cometer toda clase de irregularidades y obtener mucho provecho económico personal. El, en todo caso, no participó en ningún entuerto y por

¹⁸. MARTINEZ, en forma bastante gráfica, concibe a las empresas concesionarias como un “grupo desbocado” al que Torres hizo tomar “amarga medicina” (“Dos figuras”, en: *Petróleo: seis ensayos*, Edreca Editores, Caracas, 1971, p. 111). Claro está, era el Estado el que siempre las había dejado actuar así (una dura crítica a la actuación del Estado la hace SALCEDO-BASTARDO, *ob. cit.*, p. 503).

¹⁹. Cfr. POLANCO, quien afirma que Márquez tenía concesiones “a través de interpuestas personas” y de allí se enemistó con Torres (*ob. cit.*, p. 305).

²⁰. A esa omisión aluden Manuel CABALLERO (*Gómez, el tirano liberal*, Monte Avila Editores-Banco de Maracaibo, Caracas, 1993, p. 191) y POLANCO (*ob. cit.*, p. 305).

²¹. Cfr. POLANCO, *ob. cit.*, p. 309.

²². María Sol PEREZ SCHAEEL comenta que es importante percatarse de que a Torres, al salir del Ministerio de Fomento, “no se le condenó al ostracismo ni se le mandó preso o al exilio”, sino que se le ubicó en cargos que implicaban que Gómez estaba “no sólo ratificándole su confianza, sino concediéndole razón a pesar de no poder actuar en consecuencia” (*Petróleo, cultura y poder en Venezuela*, Monte Avila Editores Latinoamericana, Caracas, 1993, p. 111).

²³. Específicamente planteó a Gómez la necesidad de modificar algunas disposiciones de la Ley de Aduanas (sobre esto, ver: *BAHM*, N° 60, 1969, pp. 187 y 188; y la comunicación al dictador de fecha 6.1.23 en: *BAHM*, N° 67, 1970, pp. 275 y 286 a 296).

²⁴. En carta del 1.6.23 Torres le indicó a Gómez que su situación en el ministerio no era cómoda y le llegó a “suplicar” un permiso para separarse momentáneamente del cargo (verla en: *BAHM*, N° 67, 1970, pp. 286 y 287).

el contrario frenó muchos. No obstante, ni él ni nadie en el gobierno estaba destinado a permanecer demasiado tiempo en sus cargos ni la especialización era muy bien vista. Por ello, no sólo se le retiró de las aduanas durante largos años, sino que se le cambió totalmente de área. Pasó a puestos en materia internacional, lo que aparentemente unos quince años antes había deseado²⁵. Entre 1925 y 1927 fue Inspector de Consulados en el Ministerio de Relaciones Exteriores -donde había sido Secretario en 1910- y representó a Venezuela en la creación del Instituto del Paludismo en Roma. A partir de 1927 y hasta 1929 fue Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante España y Holanda.

A pesar de su salida del Ministerio de Fomento en 1922, volvió a él en 1929, ahora bajo el gobierno provisional de Juan Bautista Pérez, y salió nuevamente en 1931 cuando Gómez fue reelecto como Presidente. En esta segunda oportunidad insistió en la necesidad de realizar ciertas reformas a la normativa petrolera y de ejercer controles idóneos sobre el sector. Como se observará, no fue en ningún momento ministro bajo la presidencia del General, sino de quienes bajo repudiables figuras aparentaban sustituirlo, sin poder alguno, que siempre fue conservado por aquél²⁶. Sin embargo, esta vez no duró tanto tiempo y a los dos años la Aduana de La Guaira lo recibió otra vez como Administrador y en ella estuvo hasta noviembre de 1934 cuando renunció al sentirse irrespetado por el Ministro de Hacienda²⁷. No puede perderse de vista que Torres ahora era funcionario subalterno, pero había sido Ministro, lo que explica fácilmente su actitud. En total duró tres años en ese cargo, que sumados a los seis que permaneció en labores similares ascienden a nueve²⁸.

Como se notará, ningún problema le causaba a Torres bajar de categoría en la jerarquía administrativa y si alguna vez sintió malestar por ello, lo supo guardar para sí muy bien²⁹. Incluso, después de unos años -y de haber sido presidente de una empresa estatal y Contralor General de la Nación- volvió a una aduana, esta vez en Maracaibo, y en ella estuvo casi dos años, como veremos en páginas siguientes, lo que hace aumentar la suma a algo más de diez. En fin, no salió ni un día del régimen de Gómez; estuvo en el interior y en el exterior; en el gobierno y en la administración; en aduanas, en sanidad, en petróleo, en puestos políti-

²⁵. Relata MARTINEZ que cuando llegó al Ministerio de Relaciones Exteriores llamado por Matos, aspiraba un consulado, pero no lo obtuvo por cuanto éste “nada quiso hacer”, excepto asegurarle “que con gusto firmaría el nombramiento si (...) lo decidía el Presidente” (*La exacta...*, cit., p. 20).

²⁶. Para CABALLERO sería de demasiado suspicaz ver que ello constituía una actuación deliberada del Gómez (*ob. cit.*, p. 201, nota 21).

²⁷. Al renunciar, le envió al Ministro una dura comunicación -de fecha 2.11.34- manifestándole su disgusto por la forma poco cordial en que había sido tratado en un caso concreto (ver el texto en: *Los hombres...*, cit., T. II, pp. 429 y 430). A Gómez en la misma fecha le participó esta decisión (verla en p. 430). PINO hace referencia a una renuncia -previa, creemos- que el ministro “se negó a recibir, no fuera a ser que se enterase el Benemérito de que su gabinete se ponía antipático con un doctor tan apreciado en Maracay” (*ob. cit.*, p. 14).

²⁸. En La Guaira demostró nuevamente elementos claves de su actitud como servidor público y como persona. Por ejemplo, defendió a varios de sus empleados al creerles inocentes de unas faltas que se les imputaban, pero sin dejar de estar alerta acerca de ellos. Se trataba de presuntos comunistas -eso era delito-, lo que Torres negaba, por lo que en comunicación del 11.7.34 al Ministro de Hacienda manifestó las credenciales de cada uno y las razones por las que no creía cierto el rumor. Sin embargo, advirtió que estaría alerta y las haría investigar (ver el texto en: *Los hombres...*, cit., T. II, pp. 427 y 428). En ese mismo cargo, pero años antes, se había interesado en modificar las normas de la Ley de Aduanas. En esta forma, preocupación por el mejoramiento de la actividad, solidaridad con compañeros de servicio sin llegar a la complicidad, y sentido del auto respeto fueron tres manifestaciones de su carácter que se repitieron constantemente.

²⁹. Cfr. PINO, quien comenta que esos traslados y descensos en la jerarquía no se transformaban “en un problema vivencial” y afirma que ni “en los rincones de sus inéditas memorias, ni en su correspondencia privada, asoma una ligera muestra de malestar ante las decisiones del hombre fuerte” (*ob. cit.*, p. 18). También MARTINEZ admite que Torres iba “sin reticencias, hacia arriba o abajo en la escala de las posiciones del servicio público” (*La exacta...*, cit., p. 81).

cos; estuvo en todo³⁰. Se había convertido en un gerente, fue político a ratos y también representante internacional, lo que es demostración de un carácter polifacético y adaptable. Hay constancia de que siempre actuó correctamente; no sólo porque no lo hizo mal, sino porque se comportó bien, que es distinto. Llevaba más de 25 años de funcionario ejemplar y a largo de todos ellos, dos factores permanecieron inalterados: fidelidad y honestidad; por eso cambió tanto de destino y no era capaz de actuar irregularmente³¹. Esos dos aspectos de su personalidad se lo impedían. Ojalá hubiese más personas así, aunque en regímenes gubernamentales distintos al gomecista, que fue tan terrible en muchos aspectos³².

Al servicio de la dictadura le quedaba poco tiempo -no podía ser eterna, aunque ya casi lo parecía- y un destino. El Estado adquirió acciones de la Compañía Ganadera Industrial Venezolana y se le designó en 1934 como Presidente. Renunció el 3 de enero de 1936 -a menos de un mes de la muerte de Gómez- por, según él mismo diría, temor a la suerte que esperaba a los funcionarios que habían servido con el General³³. En concreto, en la primera sesión del Congreso celebrada con ocasión del fallecimiento -el día 26 de diciembre de 1935- notó el mal ambiente existente³⁴ y ya antes se había percatado de que contra él se tejerían intrigas que no quería soportar, además de desear permitir que se revisara su gestión por el nuevo gobierno³⁵. Salió de esta forma de la empresa, intentando no dificultar la transición que se iniciaba³⁶.

Desde enero de 1936 hasta julio de 1938, Torres permaneció alejado de los cargos públicos, pero estuvo atento a la situación política y le agradó que el régimen iniciado con el General López Contreras no se apartara del anterior en aspectos sustanciales y sí supiera corregir los errores que él mismo admitía que había cometido la pasada administración³⁷. En

³⁰. Esto lo destaca sobre todo CABALLERO (*ob. cit.*, p. 197).

³¹. Cfr. PINO (*ob. cit.*, pp. 12 a 14) y MARTINEZ (*La exacta..., cit.*, p. 81).

³². PINO pone de relieve esto, deseando que los funcionarios públicos mantuviesen la misma fidelidad a "la República" más que a "un hombre" (*ob. cit.*, p. 22).

³³. Torres, en un escrito en que dejó constancia de la situación que observó en el país desde el 17.12.35 hasta abril de 1936, afirmó que pocos días después de morir Gómez y antes de la designación del General López Contreras como Presidente, el Ministro de Relaciones Interiores le sugirió, por la certeza de que con el cambio que sucedería ellos saldrían perjudicados, "lo ventajoso que sería como medida política del momento, el que la compañía rebajase notablemente los precios de sus productos y subproductos", lo que a él le pareció disparatado, contraproducente y ruinoso "para los intereses de la compañía" que no era posible someter "al capricho y obligado vaivén de las cosas políticas" (*Archivo personal*, Doc. 62, p. 3; este archivo de Torres se encuentra bajo el cuidado de su familia y gracias a su gentileza pudimos conocerlo).

³⁴. En el mismo escrito se lee que esa sesión "fue el mayor vilipendio que haya sufrido una autoridad: insultos y denuosos en un lenguaje sucio y procaz, fueron las voces que se oyeron ese día (...) y fue un milagro el que no hubiera habido (...) un disparo". Para Torres fue "singular" y "llamó la atención (...) la indiferencia absoluta del Poder Ejecutivo, cruzado de brazos ante aquel escándalo, que llenó de vergüenza la vida nacional". Según él, esa "actitud (...) indiferente y hasta negativa" le "hizo ver que la situación que se inauguraba sería de franca reacción", por lo que prefirió renunciar al cargo en la citada compañía, entregando al nuevo Presidente de la República el informe del último trimestre de 1935 (*doc. cit.*, p. 3).

³⁵. En el escrito leemos: "Motivó mi renuncia el hecho de que ya se había iniciado una campaña contra la compañía y contra mí y (...) era mi deseo no sólo no seguir en dicho cargo expuesto a que la enemiga esa de la prensa me gritase que hasta cuando me quedaba en el desempeño de esa actividad, sino que quería con ello dar lugar a que personas contrarias a la situación política desaparecida, analizaran mi situación" (*doc. cit.*, p. 3).

³⁶. Esa empresa fue adquirida en su totalidad por el Estado un mes después de su renuncia (ver *G.O.* N° 18.885 del 20.2.36), pasó a ser luego un instituto autónomo (ver *G.O.* N° 19.017 del 27.7.36) y su nombre cambió a Ganadería Industrial Venezolana (ver: Jesús CABALLERO ORTIZ, *Los Institutos Autónomos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995).

³⁷. Para Torres, López supo enfrentar y corregir "los tres defectos principales" de "la pasada administración": "monopolios", "oficialización de los negocios" y "dureza de las prisiones" (*doc. cit.*, p. 4). Según él, en lo demás López "copia a aquél exactamente", lo que por supuesto le pa-

ese retiro, y sin siquiera saberlo, fue propuesto como candidato para el Senado por Falcón, lo que aparentemente disgustó a algunos diputados de la Asamblea de ese estado, así como a estudiantes y a un sector de la población de Coro. Por estar convencido de que había sido López quien lo había apoyado, se dirigió a él para informarle que no deseaba aparecer en las listas correspondientes porque no aspiraba ningún cargo “y más bien había renunciado muy oportunamente al que servía a la muerte del General Gómez”³⁸. Le disgustó, sin embargo, el rechazo sufrido y así se lo hizo saber³⁹.

Fue un momento duro para Torres, porque no era simple que en tiempo de pasión como era 1936 se reconocieran méritos de personas que habían estado al lado -y tanto- de ese dictador que sólo la muerte le hizo dejar el poder⁴⁰. Sin embargo, fueron quizás ese año y el siguiente los únicos en los que sintió una oposición por ciertos sectores políticos. Prontamente recuperó su prestigio y surgió como uno de los pocos servidores de Gómez en gozar de respeto. Muestra de ello es que en 1938 se le designó como el primer Contralor General de la Nación y tuvo a su mando la organización fiscalizadora de toda la administración pública. Tuvo, así, el honor y la responsabilidad de ser electo para ocupar ese cargo por vez primera, cuando existía la intención de olvidar los 27 años precedentes, aunque muchas personas habían estado en aquel gobierno y ahora en éste, lo que también parece que se quería olvidar.

No fue difícil acordar su nombramiento en virtud de la excelente reputación que le había acompañado a lo largo de su carrera y que había impedido arrastrar la mala imagen del período finalizado con la muerte del General Gómez. No obstante, varios inconvenientes encontró luego de su designación y los detallaremos en este trabajo. Basta mencionar ahora que dejó el puesto en mayo de 1941, al concluir el período legal de su mandato, manteniendo aún su imagen pulcra⁴¹. Volvió, ahora bajo la presidencia del General Isaías Medina Angarita, a un cargo subalterno: fue Administrador de la Aduana de Maracaibo, en la que ya había estado en su tiempo de Inspector de Aduanas. En enero de 1943 se retiró de ella al ser designado Presidente del Estado Bolívar y como tal duró sólo poco más de seis meses y se separó definitivamente de la vida pública. Murió el 17 de junio de 1947, gozando de un reconocimiento particularmente asombroso, porque para esa fecha se había derrocado el gobierno del General Medina, quien -para las personas que tomaron el poder- era tan gomecista como lo había sido López. Quedaba Torres -un gomecista, un lopecista, para continuar con las etiquetas- como una excepción, como un incólume funcionario hasta el

recía acertado. Narra el error del que habrían partido algunas personas para plegarse al régimen nuevo, creyendo que sería la antítesis del anterior. Sin embargo, le alegró que no fuera así, por lo que afirma que con “el General López Contreras se equivocó todo mundo” (*doc. cit.*, p. 4). En todo caso, no era de extrañar ello puesto que el propio López recordó desde el comienzo su afiliación al régimen gomecista, al lamentar en su primera alocución al Congreso la muerte de Gómez (ver cita de esa alocución en: MORON, *ob. cit.*, pp. 223 y 224).

³⁸. Ver TORRES, *doc. cit.*, p. 5.

³⁹. Afirmó que el rechazo a su candidatura sólo demostraba “crasa ignorancia”, puesto que sus enemigos debieron impulsar que fuera Senador para ponerlo “en la difícil situación” de negarse “a asistir a ese congreso”, ya que haber acudido a él hubiera sido “proceder contra (sus) convicciones y a ser manifiestamente incoherente con la memoria del hombre que (le) había distinguido con su confianza” (*doc. cit.*, p. 5).

⁴⁰. 1936 fue el año de discusión de una nueva Constitución, en la que fue tema de gran relevancia lo relativo a la confiscación de los bienes de Gómez. Había el sentimiento generalizado -y justificado- de que las fortunas gomecistas se originaban en la corrupción y ello se deseaba sancionar (puede verse: René LEPERVANCHE PAPPACEN, *Estudio sobre la confiscación*, Ed. Bolívar, Caracas, 1938). Narra Torres que incluso el 14 de febrero de 1936 hubo un intento de saquear su casa, pero que fue frustrado porque se le avisó a tiempo y un grupo de personas de la Federación de Estudiantes de Venezuela le ayudaron a defenderla (*doc. cit.*, p. 5).

⁴¹. Por ejemplo, en una sesión del Congreso posterior al fin de su gestión, el Senador Matos Camacho afirmó el respeto que le merecía el Doctor Torres y resaltó “la meritoria labor (...) realizada” y su “magnífica obra” (ver la intervención en: PPV, T. 36, *El debate parlamentario 1941-1945*, pp. 337 y 338).

punto que el Presidente de la Junta Revolucionaria de Gobierno, Rómulo Betancourt, asistió a su sepelio como señal -en sus propias palabras- de reconocimiento a su gestión⁴². Por su muerte se decretó incluso duelo nacional⁴³.

Tuvo Torres más suerte que otros, puesto que sin negar lo merecido de los elogios que se le hacen, pudo ganar un respeto que otros funcionarios capaces no lograron y -lo más importante- mantener una imagen en tiempos de cambios, que se caracterizan porque las personas no están demasiado pendientes de los matices. Como indicamos en la introducción, en el gobierno gomecista participaron hombres valiosos⁴⁴, pero pocos pudieron pasar el año 1936 sin mancha⁴⁵. Quizás la falta de matices le ayudó: se le separó de Gómez y de sus seguidores y se

42. Según BETANCOURT, en el sepelio casi todos “eran supervivientes del gomecismo”, por lo que sorprendió que asistiera “el Jefe de un régimen empeñado en extraer hasta las últimas raíces del despotismo gomecista”, sobre todo cuando “nunca tuvo (...) trato” con Torres. Para él, su presencia fue “una forma de testimoniar reconocimiento del país (...) a un funcionario que procuró la defensa de los intereses de la Nación” (*ob. cit.*, p. 83, nota 17). BETANCOURT no se caracterizó por estimar ni a Gómez ni a López Contreras -al que consideraba como la continuación de aquél-, pero muestra esa gran contradicción a la que conduce extraer a Torres de su contexto, al concebirlo de una forma que le permitía estar sin estar, porque lo mantiene en un sitio de honor aun siendo dos veces ministro del primero y Contralor durante el gobierno del segundo. Escribe, por ejemplo: “(...) dentro de esa ola de corrupción que existía (...) surgió de repente un hombre que, sin tener calificaciones académicas especializadas, porque ni siquiera era ingeniero sino médico, se enfrentó con energía nacionalista al entreguismo de que era víctima el país” (*El petróleo de Venezuela*, Ed. Seix Barral, Barcelona, España, 1978, p. 12). Obviamente de él no se esperan elogios a Gómez porque fue duro enemigo del régimen, pero sí sorprende el aislamiento en que ubica a Torres como si no hubiese ocupado muchos cargos cuando Gómez, siempre allí donde le asignara.

43. Ver nota la biográfica publicada en: “Galería de Contralores”, *RCF*, N° 90, 1978, p. 12.

44. POLANCO ha afirmado que si se examina “la lista de los Ministros escogidos por Gómez, resulta difícil pensar que sólo por casualidad o con buena suerte seleccionó un equipo de especial competencia” (*ob. cit.*, pp. 225 y 226). Eloy LARES MARTINEZ cita nombres de “funcionarios dotados de espíritu público, dedicados al cumplimiento de sus deberes oficiales, honestos, meritorios y desinteresados”, e incluye a varios del período gomecista (*Entrevistas de Alfredo Peña, Democracia y reforma del Estado*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, p. 327). Germán CARRERA DAMAS enumera a los funcionarios que por “su talento político y eficiencia administrativa debió el dictador la salud de su régimen” (*Formulación definitiva del proyecto nacional: 1870-1900*, Cuadernos Lagoven, Caracas, p. 115). Otra lista de destacados funcionarios gomecistas puede verse en: *BAHM*, N° 74, 1972, p. 271. Como respuesta a una crítica sobre el exilio de los intelectuales durante la dictadura, Miguel Angel ARRAIZ escribió una nota de prensa en la que afirmó que al General servían hombres de talento, de ciencia, “veteranos pro”, poetas e intelectuales, para lo que citó algunos ejemplos, entre ellos al “modérrimo médico Torres” (ver: “Carta desde Cuba a Eduardo Zamacois”, en: *PPV*, T. 7: *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, p. 246; orig. pub. en: *La discusión*, La Habana, s.f.). Para muchos de ellos, el peligro estaba fuera del gobierno y éste debía afrontarlo y corregir los males del país. Así, en comunicación de Gómez a los Presidentes de Estado -del 19.12.15, cuando Torres lo era en Falcón- se lee: “(...) reitero (...) la recomendación (...) de sanear ese Estado, en cuanto sea posible, persiguiendo sin descanso a los malos hijos de la patria, a los que en la vagancia, en el crimen o en el robo, fincan sus culpables medios de vida. Estos son en la actualidad los únicos enemigos que tenemos y hay que acabar con ellos para bien del País” (ver “El saneamiento moral del país”, en: *PPV*, T. 6, *Los pensadores positivos y el gomecismo*, pp. 325 y 326).

45. PEREZ SCHAEEL es quien más pone de relieve este aspecto al afirmar que “a pesar de la sombra que envuelve” al régimen gomecista, “la figura de Torres sobrevive incólume, ajena a las acusaciones y libre de responsabilidades”. Destaca que la “historia lo juzga como un luchador solitario e incomprometido, el único nacionalista de la época”. Por ello, no duda en calificarlo como “una figura inquietante” (*ob. cit.*, p. 106).

le ubicó en un plano distinto; él era lo bueno dentro de lo malo, por lo que su fama desgraciadamente partió de un maniqueísmo, que como tal siempre es errado. Él era el defensor de Venezuela y de sus nacionales⁴⁶, mientras que el resto de los miembros del régimen eran lo contrario: aves de rapiña sometidos al poder de las concesionarias⁴⁷. Partir de posiciones encontradas entre buenos y malos puede parecer poético, pero no permite entender la vida pública del Doctor Torres porque sólo la inconsecuencia en sus acciones explicaría como fue un eterno funcionario gomecista. Si se le mirase dentro de su contexto veríamos -aunque pueda no entenderse el porqué- que lo que sucedía era que estaba convencido de la bondad de la Restauración⁴⁸.

II. LA LABOR DE GUMERSINDO TORRES EN MATERIA PETROLERA EN SU GESTION COMO MINISTRO DE FOMENTO

Gumersindo Torres fue Ministro de Fomento en dos oportunidades. Cinco años -muchos más que otros ministros- en la primera y dos en la segunda; en total siete años de gran dedicación que lo catapultaron a la fama absoluta entre nosotros⁴⁹ hasta el punto que el

46. Yolanda SEGNINI, al resumir en un párrafo la vida de Torres, señala que él era partidario de la política de Venezuela para los venezolanos”, por lo que logró que “los intereses extranjeros fueran un tanto obstruidos en su administración” (*Los caballeros del post-gomecismo*, Alfadil ed., Caracas, 1990, p. 210). Sobre afirmaciones como la precedente, CABALLERO destaca la “figura asaz contradictoria” de Torres, a quien se “le ha querido ver como un quijotesco defensor de la nacionalidad en un campo minado por la 'traición nacional' de Gómez y de sus prójimos”. Según él, “esa pintura edificante deja sueltos dos cabos demasiados importantes: (...) que Gómez jamás lo desamparó” y que “en ningún momento Torres se desolidarizó” de él (*ob. cit.*, p. 197).

47. Por ejemplo, en un texto para niños y jóvenes, Aurora LA CUEVA, bajo el epígrafe “Ratones cuidando queso”, escribe que la situación durante la dictadura era tan perjudicial para el Estado que, para “dar una idea de lo que pasaba”, cita que se “exigía poco pago a las compañías extranjeras del petróleo”, mientras “ellas obtenían enormes ganancias”. Afirma que Torres, “hombre honesto, decidió que era necesario ser más estricto” y “logró hacer aprobar una ley del petróleo más justa”. En fin, las “compañías presionaron a Gómez y ése destituyó a Torres, eliminó esta ley e hizo que su obediente Congreso aprobara otra que habían hecho las mismas compañías petroleras” (*Historia del petróleo en Venezuela*, Ed. Tinta, Papel y Vida, Caracas, 1991, p. 24). En un solo párrafo narra cosas ciertas, pero de forma que impide apreciar lo que hacía Torres en ese gobierno. Otro ejemplo lo hallamos en Miguel OTERO SILVA, quien reseña en un párrafo la labor de Torres y su narración hace ver como si aquél fuese, más que un ministro, un brillante miembro de la oposición (ver: “Dinero, dinero y dinero”, en: *PPV*, T. 14, *El debate político en 1936*, p. 411; orig. pub. en: *Ahora*, Año I, N° 102 del 16.4.36). Sucede algo similar con MARTINEZ, quien en *La exacta...*, *cit.*, resalta relevantes hechos en su gestión en materia petrolera, pero llega a dar la impresión de que hubiera estado en el gobierno por obligación y no por voluntad. Son pocos los autores que no se dejan llevar por esa fácil ilusión. Por ello, son fundamentales los trabajos de CABALLERO, PÉREZ SCHAEEL, PINO y POLANCO, todos ya citados, en los que se estudian las actuaciones de Torres ubicándolas dentro de su contexto: un régimen de comienzos de siglo y de inicios de una explotación para la que Venezuela no estaba preparada.

48. Son muchas las cartas de Torres a Gómez en las que se demuestra su confianza en él. No se trata sólo de fidelidad, sino de auténtico convencimiento acerca de la conveniencia para el país que representaba el régimen del dictador. Por ejemplo, en comunicación de 17.4.22 Torres escribió a Gómez que estaba seguro de que su administración había “sido la más previsiva de cuantas ha tenido el País” y en carta de fecha 10.4.22 le resumió un artículo de prensa por entender que él, “que tanto se interesa por el bienestar de la República”, debía conocerlo (verlas en: *BAHM*, N° 9-10, 1960-1961, pp. 162 y 159-160, respectivamente). Incluso Torres mostró preocupación por no causar molestias innecesarias al General, por lo que en cierta ocasión que le planteó un problema se excusó diciendo que él era “el amigo que, sin culpa, le proporciona más contrariedades” como “el hijo que involuntariamente le causa dolores de cabeza a sus padres” (ver la comunicación en: *BAHM*, N° 67, 1970, p. 286).

49. Según PINO, Torres “es uno de los empleados públicos más famosos de nuestra historia”,

estudio del tema petrolero venezolano va aparejado a una referencia obligada a su persona, aunque casi siempre limitada a breves -pero muy halagadoras- líneas⁵⁰. Cuando llegó en 1917, pese a que llevaba algún tiempo su explotación, la regulación de los hidrocarburos estaba unida a la de las minas. Fue así como su atención inicial se dirigió a propiciar su separación, pues ellos son de una importancia tal para Venezuela, que su normativa debía ser especial. En esta forma y como producto de sus observaciones, en 1918 se reformó la *Ley de Minas*, haciéndose la exclusión de los mismos y se dictó el *Decreto Reglamentario del carbón, petróleo y demás sustancias similares*. Luego se promulgó -en 1920- la *Ley de Hidrocarburos y demás materiales combustibles*, primer texto normativo especialmente referido a ellos.

La idea era que esa regulación mejorase las ventajas del Estado⁵¹. En ese esfuerzo no actuaba aisladamente -al menos del todo- y estimamos errado concebirlo como un funcionario que a sus luchas con las concesionarias haya tenido que añadir una continua pugna interna en el gobierno⁵². Sí fue el motor de un proceso de concientización, pero sin el apoyo de Gómez y de algunos más, poco o nada hubiera logrado. Aunque tenía gran iniciativa, cosa que no tenían otros⁵³, existe prueba de que no actuaba solo e infinidad de

encontrándose en un “repertorio dorado que integran contados personajes (...) en un país que ha ahorrado hasta la cicatería los halagos para los burócratas de oficio” (*ob. cit.*, p. 9). TARRE MURZI escribe que Torres es un “ministro digno de ser recordado para la posteridad” (“Los Ministros”, en: *Juan Vicente Gómez ante la historia*, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, San Cristóbal, Venezuela, 1986, p. 288).

50. Destaca Luis VALLENILLA que en nuestra bibliografía petrolera “se encuentra siempre (...) el nombre de Gumersindo Torres”, aunque le llama la atención que apenas se le menciona “en forma incidental, sin presentar una imagen más completa de este venezolano cuya actuación merece un detenido estudio” (*Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, 2º ed., Monte Avila Editores, Caracas, 1990, pp. 78 y 79). Quizás el análisis más completo de la situación petrolera venezolana de las primeras décadas de este siglo, y que contiene constantes referencias al Doctor Torres, sea: MC BETH, B.S., *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*, University Press, Cambridge, 1983. También destaca: GONZALEZ, Godofredo, *La revolución de Los Barrosos*, Ed. Centauro, Caracas, 1987; y entre los ya citados: MARTINEZ y PEREZ SCHAEEL.
51. Comenta Irene RODRIGUEZ GALLAD que la desigualdad que establecía la legislación de hidrocarburos “entre los numerosos privilegios de las concesionarias y los pocos beneficios para la nación” fue un problema que “intentó resolver Gumersindo Torres” (“*Perfil...*”, *cit.*, p. 94).
52. Como muestra de ese error, en el BAHM se lee que “la actitud de Torres era solitaria” y “podría acarrearle toda clase de perjuicios” (ver el documento titulado “Gumersindo Torres combate el peculado” en: *BAHM*, N° 109-110, 1980, p. 67; y en: VELASQUEZ, *Epígrafes...*, *cit.*, p. 418). En cambio, según Clemy MACHADO DE ACEDO los “intentos por obtener mayores beneficios del petróleo y por ejercer mayor control sobre la industria no corresponden “sólo a la preocupación del Ministro Gumersindo Torres (...), sino a un círculo mayor de personas que participaron en el gobierno con amplia conciencia de la importancia del petróleo para la economía nacional y con la intención de ejercer un control soberano sobre el mismo (...), independientemente del interés que Gómez y sus allegados pudiesen tener en el negocio”. El interés demostrado se justificaría -sostiene- en que el petróleo “era visto como una fuente independiente de ingreso, que por lo demás aseguraría su mantenimiento en el poder” (*La reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: un impulso hacia la modernización*, Gráfica Sketch C.A., Caracas, 1990, p. 103).
53. CABALLERO afirma que Torres demostró independencia de criterio “en sus diversos cargos (...) y no sólo en materia petrolera” (*ob. cit.*, pp. 197 y 198). Juan LISCANO considera que en esa época nuestro país “no estaba ayuno de gente capaz como (...) Gumersindo Torres” (“Líneas de desarrollo de la cultura venezolana en los últimos cincuenta años”, en: *Venezuela moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, 2º ed., Fundación Eugenio Mendoza-Ed. Ariel, Barcelona, España, 1979, pp. 874 y 875). La ausencia de iniciativa en los ministros de ese régimen la pone de relieve PINO al comentar que la correspondencia que dirigían a Gómez demuestra una “abrumadora incondicionalidad” y “falta de iniciativa”, por lo que no eran “promotores de una acción de gobierno en la parcela que les corresponda” sino funcionarios “obedientes de los

comunicaciones revelan su permanente contacto con el General. Esa coincidencia no le desmerece y debe recordarse que un ministro es órgano del Presidente y Torres no hubiera sido tal si no hubiera estado de acuerdo con él. Era partidario del régimen y defensor - como el que más- del General y eso consta en diversos documentos, aunque haya la tendencia a silenciar ese aspecto, lo que no le hubiera gustado porque no fueron pocas las demostraciones públicas y privadas de un afecto que no dudamos en calificar como sincero, muy alejado de la alabanza para mantener el favor del gobernante⁵⁴. Todo radicaba -y Torres lo entendía así- en que debía irse con pausa por temor a ahuyentar a las empresas, al existir siempre la posibilidad de conseguir destinos mejores para sus intereses⁵⁵.

Desconocer las relaciones de simpatía entre ellos, así como las que tuvo con algunos otros funcionarios de jerarquía, como fue el caso del Ministro Arcaya⁵⁶ -y sin que ello implique hablar de complicidad en las fechorías que el dictador y sus cercanos pudieron cometer- impide comprender las razones de su comportamiento como ministro, que en ocasiones puede lucir ambivalente, porque se le muestra como una persona luchando contra un gobierno entregado a las compañías petroleras. En realidad, se trataba de alguien que entendía que el Estado debía hacer algo para frenar el feroz apetito de las concesionarias porque era injustificadamente débil ante ellas⁵⁷. Aspiraba contar con el apoyo gubernamental necesario, por lo que siempre lo pidió y muchas veces lo consiguió⁵⁸. Ahora, si bien Gómez y

mandamientos venidos de arriba”. De esa situación sólo escaparía “una media docena de personajes” -incluido Torres- que sí “sugiere planes y se atreve a disentir sobre detalles administrativos”. El resto “forma un conjunto sumiso cuyo papel se limita a colaborar en la marcha del trapiche según las instrucciones dictadas por un puñado de voces que orquestran la molienda sin hacerse notar, oculta tras la sombra del hombre fuerte” (“Estudio preliminar”, en: *Los hombres...*, cit., T. I, pp. 19 y 20).

54. Quizás la mejor demostración de fidelidad y respeto hacia Gómez es la que encontramos luego de su muerte, porque ya no había a quien alabar y por el contrario era inminente el rechazo al régimen anterior. En sus notas Torres apuntó que pocos estaban en el lugar del velatorio y llegó un momento en que él y el Doctor Gimón -quien ocupaba cargo gerencial en la Ganadería Industrial Venezolana- resolvieron quedarse “haciéndole compañía a quien, en vida, nunca estuvo solo”. Narra que cada cuatro horas cambiaban los edecanes, aunque ellos se mantuvieron “firmes”. Ante tal falta de manifestaciones de dolor escribió: “yo salí decepcionado (...) ni el mundo oficial, ni este pueblo (el de Aragua, y en especial el de Maracay) ni la familia, desfilaron ante el cadáver aquella noche, cuando la noción más elemental del deber les imponía haber pasado esas horas acompañando a ese muerto a quien nombre, honres y riquezas, todo lo debían”. Según Torres, al entierro sí asistió mucha gente, pero relata que al colocar la última corona, se fueron dispersando para comenzar “a olvidarle” (*Archivo personal, doc. cit.*, pp. 1 y 2; ver referencias en: POLANCO, *Eleazar López Contreras*, Academia Nacional de la Historia-Grijalbo, Caracas, 1991, p. 95). CABALLERO afirma que su respeto y acatamiento a Gómez “no lleva la marca untuosa del cortesano” (*ob. cit.*, p. 198) y POLANCO destaca que su “lealtad se manifestó, no en la espúrea adulancia sino en servir al Gobierno con pulcritud y en expresar (...) lo que en su criterio era justo y cierto” (*Juan Vicente Gómez...*, cit., p. 268).

55. Ese temor lo destacan: MACHADO (*ob. cit.*, p. 104), PEREZ SCHAEEL (*ob. cit.*, p. 112) y Rodolfo MOLEIRO (*De la dictadura a la democracia*, Eleazar López Contreras, linderos y puente entre dos épocas, 3° ed., Ed. Pomaire, Caracas, 1993, p. 164). Según PEREZ SCHAEEL, Torres “poseía una percepción aguda de la situación del país” (*ob. cit.*, p. 107).

56. La amistad con Arcaya (Ministro de Relaciones Interiores de Gómez) era vieja. Por ejemplo, él reconoció que cuando en 1909 se le planteó ser presidente del estado Falcón, le expuso a Gómez “que aceptaría la designación llevando de Secretario a [su] íntimo amigo el eminente coriano doctor Gumersindo Torres” (ver: “En defensa propia”, en: *PPV*, T. 7: *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, pp. 277 y 278).

57. Sin embargo, en un artículo del año 1936 -en el que se hace un comentario al primer año de gobierno del General López Contreras- se destaca que “la política entreguista de Gómez” estaba “todavía floreciente”, ya que la “dependencia ejecutiva” no había “logrado rebasar (...) la previsión desvelada y arrodillada de Gumersindo Torres” (Ver *PPV*, T. 16: *El debate político en 1936*, Doc. 319, “El gobierno frente al imperialismo”, p. 154.; orig. pub., firmado por Valmore Rodríguez en: *V*, año I, N° 33, 17.12.36).

58. POLANCO destaca ese respaldo, principalmente de Gómez, Arcaya y Vicente Lecuna (Presi-

Torres coincidían en la necesidad de reformar las bases de la explotación petrolera en Venezuela, no sucedía lo mismo en cuanto al peso que a ello daban. El primero era más cauteloso que el segundo por una razón sencilla: aquél era el presidente -pese a no estar en ejercicio- y debía procurar su permanencia en ese poder al que tanto se aferró. El ministro no era político, sino un auténtico servidor público, al que parecía no interesarle mucho el poder y, por ello, no se preocupaba de las maniobras para mantenerlo⁵⁹.

Obviamente Torres era incómodo a las compañías petroleras, como sería molesta cualquier persona que pretendiese cambiar unas reglas de juego que tanto les gustaban⁶⁰. Sin embargo, fue tal el respaldo que encontró para algunas de sus propuestas que llegó a ver materializadas modificaciones del régimen tan profundas que esas empresas sintieron por vez primera preocupación. Cansadas de él, hicieron cuanto pudieron para verlo fuera y, ante todo, lejos de ellas. Lo lograron; no porque Gómez estuviese necesariamente en desacuerdo con Torres sino porque si algo caracterizó al General era su facilidad para plegarse a las peticiones de quienes lo mantenían en el poder⁶¹. Fueron las relaciones y su comportamiento con ellas por lo que se hizo conocido y lo que le llevó a ser años después el primer Contralor General de la Nación, en un período en que algunos pretendían -unos más y otros menos o nada- olvidar la imagen de lo que había sido el gomecismo. Esas relaciones pueden calificarse como tensas, pues nunca estuvo convencido de la bondad del régimen existente en materia de concesión de hidrocarburos y, en especial, de los beneficios que obtenía el Estado de esa explotación realizada por terceros. Le correspondió, así, lidiar con empresas extranjeras para intentar encauzarlas hacia una forma de explotación que produjese ganancia para cada parte.

No fue total su éxito en lo relativo a las empresas explotadoras de hidrocarburos, pues la disparidad existente entre los beneficios que las compañías obtenían y los que como contrapartida le correspondían al Estado era enorme. Dentro de un gobierno débil y por lo general poco preocupado por detalles menores como el correcto manejo de los fondos públicos y la consecución de vías para aumentar la riqueza nacional -no la propia-, evidentemente no las podía tener todas consigo⁶². Además, encontró en él mismo un freno a

dente del Banco de Venezuela). Ver *Juan Vicente Gómez...*, cit., pp. 268 y 269. Es gráfica la forma en que VELASQUEZ escribe el posible pensamiento de Gómez al respecto: "De vez en cuando (...) Torres les molestaba la paciencia (a las concesionarias), pero entonces los otros me hablaban mal de (...él) y me decían que (...) iba a ahuyentar a los musúes. Sin embargo, yo no dejaba de oír (...lo) porque Torres sí es verdad que es honrado, yo sé porqué lo digo" (*Confidencias...*, cit., p. 366).

⁵⁹. Torres es calificado como político, sin embargo, en la breve biografía contenida en el *Diccionario de historia de Venezuela*, cit., p. 713.

⁶⁰. No sólo resultaba antipático a empresas extranjeras, sino a muchos venezolanos que por diversos motivos no estaban conformes con sus propuestas. PINO, por ejemplo, hace mención a diversas personas que preferían ver a Torres fuera del Ministerio de Fomento ("*Grandezas...*", cit., p. 17). Solitario en la bibliografía, Thomas ROURKE niega que las concesionarias ejercieran alguna presión y que cometieran irregularidades. Para él, todos los vicios estaban en el gobierno, y en especial en el dictador (*Gómez, tirano de los Andes*, trad. del original en inglés por Ramón Armando Rodríguez, Ed. Edime, Madrid-Caracas, 1952, pp. 194 a 205). Este autor afirma que a sea conclusión llega luego de estar muy cerca de los acontecimientos que narra y que no lo dice "en defensa de las compañías" (*ob. cit.*, p. 202). Acepta que, quizás, en alguna compañía pequeña pudo haber "casos de manejos ilegales" (*ob. cit.*, p. 205).

⁶¹. MC BETH afirma que "Gómez necesitaba a las compañías" más de lo ellas "los recursos petroleros del país" (*ob. cit.*, p. 160). Destaca CABALLERO que Gómez requería asegurarse "una fuente 'apolítica' de financiamiento y una base política de sustentación". Para conseguir lo primero era "sensible al 'chantaje' de las compañías concesionarias". Para lo segundo, se dedicó a "comprar lealtades distribuyendo concesiones" (*ob. cit.*, p. 190).

⁶². TARRE MURZI destaca tal circunstancia al afirmar que, a pesar de la demostración "de poseer cierto espíritu nacionalista ante la desafortunada penetración imperial de las empresas anglosajonas, (...) no pudo impedir los abusos en las empresas en muchos aspectos, la evasión fiscal, el

sus deseos, por cuanto -quizás sin darse cuenta- se comportaba en ocasiones como el observador de una realidad existente, como si no estuviese en sus manos el corregirla⁶³. Expuesta esta semblanza general, veamos en dos secciones los períodos en que fue ministro.

1. *La primera gestión como Ministro de Fomento y las relaciones con las concesionarias de hidrocarburos:*

Lo primero que notó Torres fue que la legislación de minas e hidrocarburos no era adecuada por haber sido formulada para un tiempo muy distinto al que corría cuando se inició el auge petrolero y más aún cuando él accedió al ministerio. Necesariamente le correspondió atender ese problema, como habría debido hacerlo cualquiera que ocupase su puesto. Así lo hizo y diseñó una normativa más cónsona con la realidad del momento y por eso él está -y otros no- en un lugar especial dentro de la historia de la legislación en la materia. Aunque quien fuese designado para el despacho de Fomento debía hacer frente a esa modernización, su mérito reside en la real asunción de tal deber con seriedad, en un tiempo en el que no muchos lo hubiesen hecho.

Se dedicó a estudiar legislación extranjera y fue sobre todo la de México la que sirvió de base a sus proyectos de reforma, porque en ese país las mismas compañías encontraban un régimen más severo de control⁶⁴. Como no podía tener rápidamente lista la normativa -mucho había que revisar- y como ya existía una en la legislación minera, propuso -y lo logró- reformar la Ley de Minas para excluir de una vez de ella la materia petrolera y remitir a una futura reglamentación. Entretanto, cursaban solicitudes de concesiones que debieron esperar. En esta forma, en el informe presentado al Congreso en 1918 correspondiente al año 1917 -en el que sólo fue ministro dos meses- sostuvo que:

“La explotación de los yacimientos petrolíferos es por todos los conceptos diferente de las otras explotaciones mineras, y no existiendo aún entre nosotros información cabal de las modalidades de la industria petrolera, no es recomendable que en la Ley de Minas se incluya la legislación de petrolero”⁶⁵.

Debido al importante “papel que desempeña el petróleo en la industria universal” informó que se consideró:

“prudente y juicioso el no aventurarse en el camino de las concesiones de contratos (...) sin haber antes estudiado a fondo tan interesante cuestión a fin de que

cohecho y la corrupción en el tráfico de las concesiones, en el seno de una dictadura penetrada por el capital foráneo” (*Los Ministros*, cit., p. 288). Algo similar plantea Germán CARRERA DAMÁS, para quien Torres no tuvo éxito al enfrentar “los apetitos desenfrenados de las compañías petroleras” (*ob. cit.*, p. 115).

63. A PEREZ SCHAELE le “seduce e intriga” la “doble y ambigua posición” de Torres, quien era “actor y a la vez observador del proceso de constitución de la industria”, porque a la par que dirigía políticas cuestionaba los resultados, como si fuera “juez y parte” (*ob. cit.*, p. 106). Reseña ciertas actitudes de Torres y los rasgos de su personalidad para asegurar que en su opinión “el ejercicio de su responsabilidad como ministro debía provocarle intensos conflictos morales” aunque trató “de sortear las ambigüedades” (*ob. cit.*, p. 108). Por su parte, BETANCOURT afirma que Torres actuó “con esa timidez ante el capital extranjero habitual en los personeros de régimen desasistidos de apoyo popular” (*Venezuela...*, cit., p. 73).

64. Según Torres, México era “un país bastante desorganizado, en perpetua guerra desde hace años” y sin embargo, tenía una regulación que era digna de seguir por nosotros (ver comunicación de Torres a Gómez de fecha 2.4.22, en: *BAHM*, N° 9-10, 1960-1961, pp. 157 y 158; y en *Los Hombres...*, cit., T. II, pp. 417 y 418). Para referencias a los trabajos realizados ver: MOLEIRO, *ob. cit.*, p. 388.

65. Ver VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 80.

las determinaciones futuras, sean el resultado de la completa posesión de cuantos conocimientos sean requeridos para juzgar con acierto y no dar lugar a que generaciones por venir tengan el derecho de hacernos cargos porque no supimos cuidar nuestra riqueza nacional (...)"⁶⁶.

En tal virtud, con el apoyo del Consejo de Ministros, resolvió "no considerar los proyectos de contratos presentados hasta que se dictase el Reglamento a que se refiere (...) la Ley de Minas" y ello lo informó al Congreso⁶⁷. Producto del estudio surgió un proyecto de decreto, el cual fue presentado a ese Consejo y aprobado sin discusión porque, al existir confesión de ignorancia y ser Torres el único que había abordado el tema, nunca fue revisado. Nació así el *Reglamento sobre el Carbón, Petróleo y Sustancias Similares* del 9 de octubre de 1918, derogado por uno de fecha 17 de marzo de 1920. La *Ley sobre Hidrocarburos y demás minerales combustibles* fue sancionada el 30 de junio de este último año y se modificó -dentro de la gestión de Torres- en 1921 y 1922. Entre 1920 y 1922 estrenamos ley en cada mes de junio. No haremos una reseña de estas normas por cuanto el detalle de la regulación excede nuestras pretensiones en este trabajo, pero sí un repaso de las circunstancias que rodearon su aparición⁶⁸.

A excepción de las leyes de 1921 y 1922, siempre se atribuyen sólo a Torres estas normas, lo que no es verdad porque él no era competente para dictarlas. Es cierto en cuanto a inspiración, insistencia y continua explicación al dictador sobre su conveniencia; pero en definitiva emanan del Congreso las leyes y del Presidente los reglamentos. Aunque entre esos años presidía Márquez Bustillos, se sabe perfectamente que nada se realizaba sin Gómez saberlo y aprobarlo, por lo que todas esas normas son también suyas⁶⁹. Torres logró convencer al General y después lo demás venía solo; únicamente restaba levantar las manos o

⁶⁶. Aparte del trabajo de VALLENILLA, pueden verse extractos del informe en: MOLEIRO (*ob. cit.*, pp. 162 y 163) y PRIETO SOTO, Jesús, *Reversión petrolera venezolana*, sin mención a editorial, 1980, pp. 51 y 52 y *¡Arriba Juan Pablo!*, sin mención a editorial ni fecha, pp. 13 y 14. Además, BENDAHAN cita extractos de las memorias presentadas en 1918, 1919 y 1920 (*La legislación venezolana sobre hidrocarburos*, Ed. de la Bolsa de Comercio de Caracas-Empresa el Cojo, Caracas, 1969, pp. 35 a 43).

⁶⁷. El propio TORRES, en sus escritos personales, dejó constancia de que lo primero que hizo en Consejo de Ministros fue plantear su ignorancia sobre el tema petrolero y pedir tiempo para enterarse, lo que fue acordado porque -según deja desprender- tampoco otro funcionario sabía de eso. Sobre ello escribe PINO: "La confesión es medular: no hay funcionarios capaces de ocuparse con propiedad del asunto que más importa a la economía nacional" ("*Grandezas...*", *cit.*, p. 16).

⁶⁸. El texto de las normas citadas puede verse en: *LyDR*, pp. 138 a 194. Para una revisión de la evolución, además de los que hemos citado, pueden verse los siguientes trabajos: BALESTRINI, César, *La industria petrolera en Venezuela y el cuatricentenario de Caracas*, Caracas, 1966; DUQUE CORREDOR, Román, "Evolución del derecho petrolero venezolano", en: *RDP*, N° 23, 1985; DUQUE SANCHEZ, José Román, *Manual de Derecho Minero venezolano*, 2° ed., Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1966; GONZALEZ BERTI, Luis, *Compendio de Derecho Minero*, Universidad de los Andes, Mérida, 1982; GONZALEZ MIRANDA, Rufino, *Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela*, UCV, Caracas, 1958; SUAREZ M., Jorge Luis, "Evolución de la intervención del Estado venezolano en la industria de los hidrocarburos" en: *RFD-UCAB*, N° 47, 1993, pp. 83 a 124; VILORIA, Enrique, *Petróleos de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983. Una reseña de la importancia del petróleo en nuestra historia, puede verse en: RODRIGUEZ GALLAD, Irene, *El petróleo en la historiografía venezolana*, UCV, Caracas, 1974.

⁶⁹. POLANCO destaca que los problemas relativos al petróleo fueron de su permanente control (*Juan Vicente Gómez...*, *cit.*, p. 381). Basta ver la correspondencia de Torres al dictador para confirmar tal aserto, pues le mantenía al tanto de todo y esperaba sus respuestas. Por ejemplo, en carta del 11.4.22 le escribió, al informarle de un caso del ministerio, que su "principal obligación" era darle cuenta de lo que (...) curse aquí" (verla en: *BAHM*, N° 9, 1960, pp. 160 y 161 y en: *Los hombres...*, *cit.*, T. II, pp. 419 y 420).

firmar, según el caso⁷⁰. La confianza de Gómez en su Ministro de Fomento es evidente, aunque pudo más la presión externa a la hora de la verdad.

Sobre todo costó la sanción de la ley de 1920 porque encima de Gómez estaba la constante presión de las explotadoras de hidrocarburos, aunque ante Torres éstas disimulaban su disgusto⁷¹. Aun sin ser presidente en ejercicio, despachaba desde Maracay como si lo fuese, por lo que los viajes de los directivos de las empresas eran continuos para visitarlo y exponerle la inquietud que generaba el proyecto, en el que molestaban principalmente la reducción de la extensión de las concesiones y la fijación de nuevos porcentajes en materia impositiva, más gravosos que los anteriores⁷². No parecieron convencerle mucho las observaciones, porque de todas maneras se sancionó y es sabido que ello no hubiera sucedido sin su bendición⁷³. Esa ley provocó un profundo cambio normativo⁷⁴ y es la que sin duda mejor reflejó las ideas de Torres⁷⁵. Quizás el General no sintió que era real la preocupación y que las empresas podían soportarla sin que tambaleara su apoyo al gobierno⁷⁶. Sin embargo, no duró mucho esa sensación porque la insistencia de las concesionarias le hizo notar que el disgusto era serio y un año después se aprobó otra, en la que se volvieron a ampliar las extensiones a conceder y se bajó la carga impositiva⁷⁷.

⁷⁰. Por ello, estimamos que PRIETO SOTO incurre en error al afirmar que Torres hizo que el Congreso sancionase la ley de 1920 (*Reversión...*, cit., p. 52 y *¡Arriba...*, cit., p. 14). Como ministro no tenía ese poder, ni jurídica ni fácticamente. Torres -eso sí- convencía a Gómez y éste al Congreso.

⁷¹. Comenta CABALLERO que mientras las concesionarias “con la mano derecha” aplican “una política de acercamiento (...) al ministro venezolano del ramo (...) con la zurda se presionaba directamente al tirano en Maracay” (*ob. cit.*, p. 191).

⁷². Las presiones provenían especialmente de empresas norteamericanas y resalta la figura del Ministro de los Estados Unidos en Venezuela, Preston Mac Goodwyn (ver BETANCOURT, *Venezuela...*, cit., pp. 63 a 65; CABALLERO, *ob. cit.*, pp. 190 a 193; LIEUWEN, *Petroleum in Venezuela*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1955, pp. 25 a 27; MARTINEZ, “*Dos figuras*”, cit., pp. 114 y 115; y RANGEL, *ob. cit.*, pp. 385 a 387).

⁷³. LIEUWEN destaca que los esfuerzos de las concesionarias fueron infructuosos con Gómez, al menos en esa oportunidad (*ob. cit.*, p. 25).

⁷⁴. Detalles de la ley pueden verse en: MARTINEZ (*La exacta...*, cit., pp. 45 a 54), para quien es “uno de los documentos jurídicos más importantes que haya utilizado la República” (p. 45). Referencias a los motivos que inspiraron las diversas disposiciones de la misma, con citas a la memoria presentada al Congreso en 1918, puede verse en VALLENILLA (*ob. cit.*, pp. 80 a 83 y 92 a 98).

⁷⁵. Cfr. VALLENILLA (*ob. cit.*, p. 82). Excepcionalmente, TARRE MURZI (Sanín) atribuye a un abogado de las concesionarias la redacción de la ley de 1920 (*López Contreras. De la tiranía a la libertad*, Ed. Ateneo de Caracas, 1982, p. 355). Alcides LOPEZ ORIHUELA llega a sostener que esa ley “nace (...) al servicio del interés extranjero, aunque su afirmación sorprende un poco porque a la vez escribe que Torres se destacó por su “actitud valiente frente a las empresas extranjeras explotadoras de nuestro subsuelo” y que actuó con “patriotismo” (*ob. cit.*, p. 27).

⁷⁶. Juan Bautista FUENMAYOR desconfía, sin embargo, de que hubiera tenido intenciones nobles al darle su visto bueno al proyecto de 1920 y estima que esa ley sólo “hizo concebir falsas esperanzas”, pues en realidad “no pasó de una simple amenaza destinada a lograr que los inversionistas (...) fueran más liberales en el soborno que habrían de practicar en lo sucesivo con Gómez y el grupo de áulicos que lo acompañaban” (*Historia de la Venezuela política contemporánea 1899-1969*, T. I, Talleres Tipográficos de M.A. García e hijo, Caracas, 1975, p. 305). Algo similar plantea BETANCOURT al afirmar que la ley de 1920 sólo contenía “tímidas providencias nacionalistas” que podían hacer pensar en una buena intención del Estado. Sin embargo, asegura que era “ingenua la presunción” puesto que en realidad se trataba “de un alerta (...) para el inversionista extranjero (...) para que abrieran más liberalmente la escarcela pródida” (*Venezuela...*, cit., p. 62).

⁷⁷. Ley aprobada el 16.6.21, publicada en: *LyDR*, pp. 153 a 169. Según BETANCOURT la ley de 1920 “nació para morir asfixiada en la cuna” (*Venezuela...*, cit., p. 63).

Lo particular de la nueva regulación es que tiene los mismos autores que la modificada, pese a ser opuestas en ciertos aspectos⁷⁸. Fue redactada en el Ministerio de Fomento, contó con el visto bueno de Gómez -quien ya sabía que querían las concesionarias-, fue presentada por las mismas personas a las Cámaras y sancionada por el mismo Congreso de 1920. Un año fue suficiente para dictar una ley con más controles e impuestos y pasar a otra con menos de ambas cosas⁷⁹, por lo que en el informe de la Comisión Permanente de Fomento del Senado no se dudó en incluir una explicación de la modificación⁸⁰. Esta, en cualquier caso, no es nada convincente y basta analizar el contenido de la ley de 1920 y la reforma para comprobarlo, lo que nos hace estar de acuerdo con la opinión generalizada en el sentido de que es producto de presiones que no se pudo, quiso o supo evitar⁸¹.

Como se nota, Torres participó en la ley que varió algunas de las pretensiones que un año atrás había logrado materializar. Ahora, sabiendo la corrección con que se manejaba y su profundo convencimiento sobre la necesidad de una regulación favorable a los intereses nacionales, creemos que su protagonismo en ella es reflejo de la delicada situación de la época y, sobre todo, de la dificultad de conciliar la defensa de tales intereses con una política que no espantara a las concesionarias. Sabía el gobierno -Torres más que nadie- que Venezuela no estaba capacitada para encargarse de la industria petrolera, por lo que las compañías particulares eran imprescindibles, pues explotaban y generaban dinero para ambas partes, aunque mucho más para ellas que para el Estado⁸². Era una disyuntiva complicadísima, que se enredaba también porque no estaba el dictador demasiado interesado en la obtención de beneficios sólo para el país, a diferencia de Torres, quien sí procuró antes que nada que la ganancia fuese a parar a las arcas públicas⁸³.

⁷⁸. ROURKE -quien no hace ninguna mención a Torres- señala que la ley de 1920 sólo tuvo “ciertas modificaciones menores” y que va ser básicamente la misma durante el resto de la era de Gómez” (*ob. cit.*, p. 195). Como se notará, el análisis hecho en esa obra no era muy exacto, sin olvidar que era bastante parcial al hacer ver a las concesionarias como unas maravillosas empresas que nunca interfirieron en un horriblemente corrupto gobierno. En realidad las leyes de 1920 y 1921 eran diferentes y es suficiente una lectura de ellas para comprobarlo.

⁷⁹. VALLENILLA afirma que la ley de 1921 es “abiertamente opuesta a los principios consagrados en la anterior”, aunque quienes “habían intervenido en la redacción, presentación y discusión del texto de 1920 son las mismas personas que ahora lo modifican y sostienen la necesidad de hacerlo así”. Por ello, estima que cualquiera puede preguntarse las razones para que se “decidiera dar al país una nueva ley de hidrocarburos” (*ob. cit.*, p. 99).

⁸⁰. En ese informe (de 30.5.21) se invocó la necesidad de reforma en vista de la cercanía del vencimiento del lapso para que los propietarios de tierras se acogiesen a ciertas disposiciones de la ley (ver: VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 99). Usualmente se pone de relieve la existencia de ciertos errores en la ley de 1920 que era necesario corregir (ver, por ejemplo, *Diccionario de historia de Venezuela, cit.*, p. 713).

⁸¹. La ley de 1920 consagraba derechos para los propietarios de las tierras en las que pudiera existir hidrocarburos y, por tanto, que pudiesen ser territorio para concesiones. Fue ése uno de los puntos que más interesaron a Torres. Para su ejercicio se había previsto el cumplimiento de ciertos requisitos en un tiempo determinado. Ahora bien, la Comisión del Senado alegó que la reforma serviría para solucionar el problema que se presentaría al vencer el plazo legal. No obstante, dos cosas deben advertirse: en primer lugar, aun sin reforma, no hubiera habido perjuicio para los propietarios de tierras; en segundo lugar, y es lo más grave, lejos de mejorarla, el cambio perjudicó su situación. Ello ha llevado a VALLENILLA a afirmar que “la motivación alegada no fue (...) sino un pretexto insubstancial” (*ob. cit.*, pp. 99 y 100), lo que parece cierto.

⁸². Torres no era enemigo de las concesiones, pero estaba consciente de la necesidad de controlarlas y limitarlas. Incluso fue partidario de un otorgamiento bastante generoso, casi indiscriminado, con el objeto de permitir el desarrollo de la industria. Así, en un principio se paralizó su otorgamiento mientras se dictaban las normas necesarias, pero luego fueron entregadas con facilidad (sobre ese particular, es interesante la reflexión que hace CABALLERO al comentar las memorias de Arcaya, *ob. cit.*, pp. 195 y 196).

⁸³. Una interesante apreciación sobre la situación política y económica de los primeros años de la explotación petrolera, puede verse en MACHADO (*ob. cit.*, pp. 107 y 108), quien destaca que a

Quizás por no captar las razones para variar el régimen de concesiones por uno más sencillo, la intervención de Torres en la elaboración de la ley de 1921 es un aspecto que pasa desapercibido e incluso negado en la bibliografía, mientras que en la generalidad de los casos se destaca su paternidad en la de 1920⁸⁴. Lo cierto es que a él no se le apartó para permitir satisfacer irreflexivamente las pretensiones de las concesionarias, pero tampoco se trata de que el ministro olvidase su lucha en favor del Estado ni que se hubiese plegado a aquéllas. El cambio lo explica la actitud del gobierno gomecista, que se sentía atado a unas compañías poderosas, puesto que aunque estima que era el Estado el dueño de la riqueza, sabía que eran terceros extranjeros los que podían realizar la explotación⁸⁵. Ello no le gustaba, pero estaba convencido de que era una verdad irrefutable en ese momento y creía que si el gobierno hacía valer sus derechos en forma total, seríamos abandonados por quienes mantenían al país⁸⁶. Mientras tanto, a Gómez le preocupaba más la marcha de los que le sostenían. Por lo tanto, se optó por ir progresivamente, pidiendo y cediendo en la medida de las necesidades⁸⁷.

menudo no suelen ser tomadas en cuenta ciertas circunstancias de relevancia. Según RANGEL, en ocasiones “el petróleo lleva a Gómez (...) a situaciones conflictivas o desagradables” (*ob. cit.*, p. 385).

⁸⁴. Por ejemplo, MARTINEZ afirma que esa ley fue redactada por un abogado de las compañías petroleras (“*Dos figuras*”, *cit.*, p. 115). Según BETANCOURT tanto la ley de 1921 como la de 1922 eran “sumamente complacientes” y “entreguistas” por esa misma razón (*El petróleo...*, *cit.* pp. 12 y 13), lo que también lo afirma FUENMAYOR (*ob. cit.*, p. 306). Como veremos, eso es falso: la de 1921 fue redactada en el Ministerio de Fomento; la de 1922 fue una fusión de dos proyectos distintos, uno de los cuales sí había sido elaborado por las concesionarias. MARTINEZ escribe que en la ley de 1921 Gómez permitió a las concesionarias “ayudar” en su redacción (*Cronología del petróleo venezolano*, 3^o ed., Ed. Foninves-Cromotip, Caracas, 1976, p. 67). Ahora bien, ayudar no es hacer, obviamente. Excepcionalmente: LIEUWEN afirma que Torres es el responsable de las leyes de 1920 y 1921 (*ob. cit.*, p. 64); VALLENILLA estima que las de 1920, 1921 y 1922 “alcanzaron vigencia gracias a la iniciativa despegada desde el Despacho de Fomento por el Doctor Torres” (*ob. cit.*, p. 80); PINO observa cierta continuidad en las leyes que siguen a la de 1920 y en ellas ve la mano de aquél (“*Grandezas...*”, *cit.*, p. 17); por último, POLANCO destaca que Torres preparó las reformas de 1920, 1921 y 1922 y afirma que fueron aprobadas porque “se ocupó, antes de llevar cada una de ellas al Congreso, de explicar claramente el sentido de las mismas a Gómez y obtener su beneplácito” (*Juan Vicente Gómez...*, *cit.*, p. 269). Sin embargo, algunas de estos últimos autores exageran un poco, como es el caso de POLANCO.

⁸⁵. Cfr. PEREZ SCHAEEL, *ob. cit.*, p. 108.

⁸⁶. Cfr. PEREZ SCHAEEL, *ob. cit.*, p. 82. El temor fundado que existía por la posible partida de las empresas extranjeras si se les ahogaba con regulaciones hizo que, dependiendo del momento, se suavizara el control, aun durante la gestión de Torres (cfr. MACHADO, *ob. cit.*, p. 104). En ese sentido, MARTINEZ admite que Torres “fue perdiendo apoyo paulatinamente”, por lo que “debió ceder en materias críticas” o “comprometer algunas posiciones”, debido a “su disciplina de hombre público y la posición de lealtad que le correspondía con Gómez” (*La exacta...*, *cit.*, p. 61). Llega a sostener PEREZ SCHAEEL que Torres “representaba el sentimiento de frustración (...) que padecía el Estado” (*ob. cit.*, p. 111).

⁸⁷. A ese problema hace referencia MOLEIRO al escribir que las leyes desde 1920, aunque en su conjunto no son favorables totalmente al Estado, se sancionaron con la esperanza de mejorar gradualmente los beneficios para el país “a medida que se adquirían mayores conocimientos sobre el negocio petrolero y se podía presionar a las compañías concesionarias sin ahuyentarlas, como sucedió en la Argentina y en México, y sin animarlas a probar mejor suerte en los países del Medio Oriente” (*ob. cit.*, p. 164). Según Franklin TUGWELL la “dictadura de Gómez hizo cuanto pudo para atraer inversiones extranjeras” y es por eso que nuestros “códigos legales (...) estaban entre los más liberales del hemisferio” (*La política del petróleo en Venezuela*, Monte Avila Editores, Caracas, 1975, p. 61). Por ello, no creemos acertado sostener -como lo hace Julio DIEZ- que Torres se caracterizó por “la inflexibilidad con que supo defender los intereses nacionales frente a las empresas extranjeras” (*Notas y Notables*, Talleres Gráficos de Mersifrica, Caracas, 1972, p. 35). Tal afirmación sugiere la idea de una persona que nunca supo ponderar las circunstancias del momento. Suficientes datos demuestran que supo ceder cuando era necesario.

Obviamente entre las concesionarias existía regocijo con la ley de 1921 e incluso jurídicamente se ha admitido que mejoró la anterior⁸⁸. De todas formas, sus apetencias no cesaron con ella, sino que propusieron a Gómez que les permitiese colaborar en la preparación de otra, por ser las que conocían el negocio petrolero. Ahora, la preparación del texto sancionado en 1922 no es tan sencilla como casi siempre se reseña. Al comentarse el origen de esa ley -que sin duda alguna era más favorable a los intereses de las empresas- se resume la cuestión a una presión ejercida sobre Gómez y a la complacencia del dictador⁸⁹. Sin embargo, existe documentación que comprueba que hubo al menos dos proyectos en análisis en ese año y uno de ellos era propuesto por Torres⁹⁰.

Así, en mayo de 1922 se discutió un proyecto de reforma presentado por un grupo de senadores, que no se diferenciaba demasiado de la ley vigente, pero sí suavizaba algunas de sus normas. Era éste el realizado en colaboración con las concesionarias y fue introducido por congresistas a quien Gómez encargó. Por su parte, Torres había ordenado a su Consultoría Jurídica realizar otro, en el que se aumentaba el impuesto de exploración y se reducía el de explotación, por que él consideraba que era lo más acertado. Había dos proyectos, pero el primero tuvo prioridad para la discusión, lo que impulsó a Torres a publicar el suyo en el Boletín del Ministerio, obteniendo lo que deseaba: llamar la atención acerca de su contenido. En esta forma, Vicente Lecuna y Enrique Pérez Dupuy mostraron preocupación porque entendían que era perjudicial que el segundo rebajara el porcentaje del impuesto de explotación⁹¹. Como era costumbre, tal inquietud fue elevada al General Gómez, para que fuera él quien meditara sobre el asunto. Este convocó a una reunión para tratar el tema, a la que asistieron dos senadores miembros de la Comisión de Fomento, el Procurador General de la Nación, el Ministro de Fomento y el Presidente Provisional. Leídos los proyectos y una

⁸⁸. BENDAÑAN realiza una comparación entre las leyes de 1920 y 1921 y señala las mejoras de esta última (*ob. cit.*, pp. 45 a 48). Se inclinan también a favor de ella: José Ramón AYALA (*Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Tipografía Americana, Caracas, 1945) y R. GONZALEZ MIRANDA (*ob. cit.*, Vol. XXI). El propio MARTINEZ admite que la ley de 1922, aunque es “bastante liberal”, es un “documento simple y práctico” que intentó “resolver las ambigüedades de la Ley de 1921” (*Cronología...*, *cit.*, p. 69). En todo caso, MORON afirma que todas las reformas de la Ley de Hidrocarburos fueron “favorables a las compañías” (*Breve historia de Venezuela*, Espasa-Calpe, Madrid, 1979, p. 224).

⁸⁹. El ejemplo más gráfico lo hallamos en BETANCOURT para quien la ley de 1922 “les agradó sobremedida a los trusts” porque era “made in U.S.A” al haber sido redactada por “sus propios abogados con la misma meticulosidad y cuidado con que un sastrero de Bond Street confeccionaba un chaquet para el vestuario de Sir Henry Deterding”. Se basa en un artículo publicado en la revista *Fortune* en marzo de 1939, en el que se decía que “Gómez llamó a los representantes de las compañías importantes y les dijo: Ustedes saben de petróleo. Hagan ustedes las leyes. Nosotros somos novatos en eso” (*Venezuela...*, *cit.*, p. 63 a 65). Algo similar afirma RANGEL, al escribir: “(...) general, sólo nosotros sabemos de petróleo. Eso es verdad, contesta Gómez abriendo sus ojos de saurio (...) Entonces ustedes componen la Ley” (*ob. cit.*, p. 386). Debe destacarse que Deterding era otra de las relevantes figuras del lado de las concesionarias.

⁹⁰. Sobre este punto, pueden verse documentos firmados por Márquez Bustillos y Torres, en: *BAHM*, N° 64-65-66, 1979, pp. 3 y ss.

⁹¹. Las diferencias conceptuales entre Lecuna y Torres existieron en diferentes aspectos técnicos. Aquél era partidario del aumento de los ingresos estatales derivados de la explotación de hidrocarburos, mientras que éste matizaba mucho más la situación. No por ello el primero era más nacionalista que el segundo, aunque a veces en cierta bibliografía pretende reducirse todo a un asunto de patriotas y vendidos, en el cual mientras más cobros se exijan a los extranjeros más venezolanista se era. Tales diferencias son interesantes para observar como Torres no era tan exagerado como a veces se hace ver (sobre tales diferencias, ver: BAPTISTA, Asdrúbal y Bernard MAMMER, *El petróleo en el pensamiento político venezolano: un ensayo*, 2° ed., Ed. Iesa, Caracas, 1992, pp. 1 a 8).

vez que cada autor explicó las razones que justificaban el suyo, fue decidido que se fusionaran, tomando como base el del ministerio pero manteniendo intacto tal impuesto⁹².

Podrá notarse que no es cierto que la elaboración del texto de 1992 fue producto exclusivo de las compañías concesionarias y que Torres estuviera excluido de lo que a ella se refiriese⁹³. En realidad tuvo relevante injerencia, aunque debe reconocerse que el proyecto sancionado no reflejó la mayor parte de sus ideas, como tampoco sucedió en 1921. Ello no puede obviarse, pues su omisión dificulta comprender las razones por las que no renunció al ministerio, sino que su retiro se efectuó después de la promulgación de la ley, por lo que tuvo tiempo de estampar en ella su firma. De esta manera, no es que estuviera encantado con la nueva regulación, pero tampoco estaba indignado totalmente como se hace ver⁹⁴.

Ello nos permite concluir que la remoción de Torres no se hizo para permitir que personas inescrupulosas hicieran cuanto tuviesen en gana y poder dictar la ley de 1922, porque de ser así se le hubiera removido antes de la sanción de la misma y no después de que ésta ya estaba en vigencia⁹⁵. Siendo cierto que era un hombre de profundas convicciones, no cuadra el que se hubiera comportado con sumisión ante algo que contrariase descaradamente sus planteamientos, pues sabemos ya que su respaldo al régimen no llegaba al arrodillamiento ni al irrespeto; todo lo contrario, dio en otras oportunidades muestra de ser una persona que valoraba en extremo el respeto a sí mismo⁹⁶. Fue semanas después de la promulgación cuando se le sustituyó por Antonio Alamo, quien no se destacó por su dedicación a estos asuntos, sino que por el contrario fue bastante sencillo que las concesionarias convencieran a Gómez directamente de sus pretensiones, lo que con Torres

⁹². Este es un punto de interés, puesto que por lo general se ve a Torres entre las personas que, por posturas nacionalistas, estaban a favor del aumento de impuestos. Como se observa ello no es exacto, lo que no significa falta de patriotismo. El propio Torres diría a Gómez que en esta materia no se podía exigir “impuestos grandes, restricciones y temores, que harían la industria casi imposible” ni tampoco “impuestos mínimos y (...) que todo sea facilidades para el Contratista”. Por ello, estimaba que su proyecto de ley era adecuado porque estaba “en el término medio” (ver la comunicación en: *BAHM*, N° 64-65-66, 1979, pp. 10 y 11 y un extracto en: VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 83).

⁹³. Como bien señala CABALLERO, sin desmentir la participación y las presiones de las concesionarias, “las cosas tampoco son tan simples como lo suele presentar la polémica pública” (*ob. cit.*, p. 191).

⁹⁴. MARTINEZ, por ejemplo, afirma que Torres “se indignó al conocer el texto legal que se iba a proponer al Congreso, (...) pero reconoció de inmediato su precaria posición”, ya que “sabía valorar la experiencia de meses atrás” (*La exacta...*, *cit.*, p. 68). Para él, fue su “férrea disciplina” lo que le hizo aceptar las leyes de 1921 y 1922 (*La exacta...*, *cit.*, p. 142). Sin explicación alguna, PRIETO SOTO afirma que Torres “debía admitir” las nuevas leyes (*Reversión...*, *cit.*, p. 54 y *Arriba...*, *cit.*, p. 15).

⁹⁵. MARTINEZ considera que lo que sucedió fue que “[a]ntes que oponerse y ser derrotado, optó por seguir al frente del Ministerio mientras pasaba a otro destino dentro de la administración pública”, confiando que saldría cuando Gómez volviese a la presidencia en 1922. El esperaba - dice MARTINEZ- salir del cargo antes de la promulgación de la ley, pero “por demora en los trámites burocráticos se encontró aún Ministro y debió firmar (...) la Ley de Hidrocarburos, dos semanas antes de separarse de Fomento” (*La exacta...*, *cit.*, p. 68).

⁹⁶. Demostración de ello podría ser la renuncia al cargo de Administrador de la Aduana de la Guaira, por la actitud del Ministro de Hacienda a la que hicimos referencia *supra* (cap. I). Incluso, el respeto que se tenía llegaba a parecer orgullo y valga como ejemplo la supuesta negativa de solicitud de ayuda que el Colegio de Ingenieros le recomendó a Torres pedir a las concesionarias para formar geólogos y otros profesionales. Según MARTINEZ, el planteamiento fue “vigorosamente rechazado” (“*Dos figuras*”, *cit.*, p. 84), debido a que Torres no era “partidario de pedirles nada” (*La exacta...*, *cit.*, p. 102). La cercanía de esa actitud al orgullo, la pone de manifiesto PEREZ SCHAEEL (*ob.cit.*, p. 107).

era más difícil, pero no imposible⁹⁷. En definitiva, el que mandaba era él, como Presidente, como Comandante en Jefe del Ejército, como lo que fuera, que no importaba a esos efectos.

2. *El retorno al Ministerio de Fomento y el renacimiento de las controversias con las empresas concesionarias:*

Volvió en septiembre de 1929 a ser Ministro de Fomento, en el período en que Juan Bautista Pérez -antiguo miembro de la Corte Federal y de Casación- ejerció la presidencia provisional. Las razones de su retorno parecen ser casuales, porque se produjo en virtud de un trato difícil entre Pérez y el ministro del momento y que aconsejó a Gómez sustituirlo para evitar problemas⁹⁸. Sin embargo, en el fondo fue una oportunidad perfecta para reubicar a Torres en el ministerio en vista de la capacidad demostrada para asumir la difícil competencia que significaba la relación con las concesionarias⁹⁹. Pérez no tenía el más mínimo poder de decisión porque entendió muy bien que no accedió a la jefatura del gobierno por sus méritos, sino que estaba cuidando el puesto, mientras el General se retiraba -como lo había hecho en 1914- para ser Comandante en Jefe del Ejército¹⁰⁰. Ello, sin embargo, era suficiente credencial para encomendar ese encargo, porque la presidencia parece ser tan apetecible que muchos no resisten la tentación de quedarse con ella. Era por funcionarios como Torres que la gestión de la administración no se detuvo, a pesar del casi inexistente empeño del presidente¹⁰¹.

La situación de 1929 era mucho más complicada que la de 1917, cuando Torres fue ministro por primera vez. Habían transcurrido ya muchos años de explotación y las empresas concesionarias habían afianzado su poder¹⁰². Como en el período anterior, necesitó del apoyo de Gómez; así lo pidió y lo obtuvo nuevamente¹⁰³, procediendo a atender aspectos que en su gestión pasada no había resuelto. En concreto, debió encargarse de la reestructuración del ministerio y de la preparación del personal, sin olvidar los asuntos normativos que siempre fueron motivo de preocupación para él, como de inmediato reseñaremos.

El de Fomento era un ministerio inadecuadamente organizado para poder asumir sus competencias, por lo que Torres decidió adaptarlo a las necesidades. En particular, al igual que la legislación no se correspondía con el auge de la explotación petrolera, la burocracia que debía vigilar por su cumplimiento estaba indebidamente estructurada, porque se diseñó

⁹⁷. Los motivos de la remoción de Torres los comenta brevemente POLANCO, a la vez que reseña algunas de las acciones que de inmediato tomó Gómez y que fueron puestas en práctica por el nuevo ministro (*Juan Vicente Gómez...*, cit., pp. 270 y 309).

⁹⁸. Al parecer, la desavenencia entre Pérez y el Ministro de Fomento -José Ignacio Cárdenas- era muy grande, lo que según POLANCO se debía al "peculiar modo de ser" de este último. Lo cierto es que la salida del ministro satisfizo no sólo al Doctor Pérez sino también a las siempre inconformes concesionarias, ya no porque se inmiscuyera en sus asuntos, sino porque -como reseña POLANCO- era considerado como un hombre de "métodos irracionales y rudas maneras". En concreto cita un documento firmado por el Encargado de Negocios de los Estados Unidos en el que se destaca ese aspecto (*Juan Vicente Gómez...*, cit., p. 396).

⁹⁹. Cfr. POLANCO (*Juan Vicente Gómez...*, cit., pp. 271 y 397). Una motivación distinta proporciona RANGEL, para quien el Gabinete en el que entró Torres fue producto de retoques en el gobierno poco después de las protestas estudiantiles (*ob. cit.*, p. 386).

¹⁰⁰. Sobre las causas por las que Pérez accede a la presidencia, ver: R.J. VELASQUEZ, "Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo", en: *Venezuela moderna...*, cit., pp. 28 a 30.

¹⁰¹. POLANCO destaca que aunque "el Dr. Pérez no era hombre de ambiciones", ello "no sería motivo de problemas especiales", pues "su equipo de Ministros estaba en condiciones de conducir, acertadamente, los problemas administrativos del país" (*Eleazar López Contreras*, cit., p. 75).

¹⁰². MARTINEZ destaca que se trató de "dos períodos bien diferentes en la evolución de la industria petrolera venezolana" ("*Dos figuras*", cit., p. 113).

¹⁰³. En ese sentido, TUGWELL reseña que Gómez "le permitió a (...) Torres, comenzar a ejercer presión sobre las compañías" (*ob. cit.*, p. 63).

en un momento en que poco había que fiscalizar en esa materia¹⁰⁴. Era imposible pretender modernizar el régimen limitándose a los aspectos normativos, a pesar de la tradicional creencia de que las leyes y reglamentos pueden cambiar la realidad automáticamente, olvidando que alguien debe aplicarlas¹⁰⁵. Debió entonces incluir órganos que atendiesen con el rigor debido las exigencias del control de las concesionarias y por ello fueron nombrados Inspectores de Hidrocarburos para actuar en las áreas críticas de operación de la industria¹⁰⁶.

El Doctor Torres puso además especial empeño en lograr que los supervisores oficiales se entrenasen correctamente, porque los funcionarios no habían tenido la oportunidad de prepararse para atender un aspecto tan concreto como el del mundo petrolero¹⁰⁷. Por ello, no dudó en enviarlos a estudiar al exterior, puesto que era impensable que en Venezuela pudieran hacerlo¹⁰⁸. No les faltaba razón a los directivos de las compañías petroleras cuando le plantearon a Gómez que les permitiese participar en la redacción de las normas que los regularían porque de ese negocio era ellos los que sabían. Por supuesto, ninguna buena intención les acompañaba al hacer tan bondadosa propuesta, pero tampoco había como refutarles ese aserto. Lo lamentable era que nadie se había preocupado por variar esa situación. ¿Cómo no iban a andar de su cuenta las empresas, si a la falta de voluntad por ponerles coto se sumaba la ignorancia para hacerlo? La pregunta era: ¿quién se iba a atrever a indicar que hacer, si nadie lo sabía ni estaba dispuesto a enterarse? Vimos que tampoco Torres era versado en esta materia, pero rápidamente se informó, lo que no todos los que ocuparon su puesto tuvieron interés en hacer¹⁰⁹.

Paralelamente persistió en su afán por el mejoramiento de la regulación petrolera, debido a que -como hemos indicado- era partidario de que la normativa fuese dictada progresivamente, a medida de la preparación que el Estado tuviese en la materia. Ello justifica la continua sucesión de textos desde la sanción de la Ley de Minas de 1918¹¹⁰. En

¹⁰⁴. PEREZ SCHAEEL destaca tal falta de preparación y advierte que el propio Ministerio de Fomento, en sus memorias al Congreso desde 1918 hasta 1931, no dejó de lamentar este aspecto (*ob. cit.* p. 92 y 93).

¹⁰⁵. El problema de la falta de estructuración lo encontró Torres también al ser electo Contralor General de la Nación, por cuanto aunque nunca había existido Contraloría, se esperaba que desde los días inmediatamente siguientes a la sanción de la ley que la creaba, estuviese en perfecta operación. Muchos criticaron, según veremos, una supuesta tardanza en la instalación definitiva de ese órgano, olvidando que ni personal tenía (*ver infra*, III.1).

¹⁰⁶. Sobre el nombramiento de los Inspectores, ver: FUENMAYOR, *ob. cit.*, p. 309; MACHADO, *ob. cit.*, p. 104; y MARTINEZ, *Cronología...*, *cit.*, p. 86, "Dos figuras", *cit.*, p. 115 y *La exacta...*, *cit.*, pp. 106 a 109.

¹⁰⁷. TUGWELL destaca la falta de preparación de los venezolanos en materia petrolera. Para él, fue esa ignorancia sumada a que el gobierno era "inepto administrativamente para enfrentar el *boom*", lo que hizo que se hiciera "muy poco a fin de supervisar o controlar las actividades de las compañías durante la primera década de explotación" (*ob. cit.*, p. 62).

¹⁰⁸. A finales de 1931 salieron los primeros funcionarios a estudiar en Estados Unidos (sobre esto, ver: FUENMAYOR, *ob. cit.*, p. 309; MARTINEZ, *Cronología...*, *cit.*, p. 88, "Dos figuras", *cit.*, p. 115 y *La exacta...*, *cit.*, p. 109). ROURKE sostiene que en todas las normas desde 1918, Gómez "se guió por las opiniones de técnicos adscritos a sus propios Ministerios, muchos de los cuales habían sido educados en universidades europeas y norteamericanas". Nuevamente se observa bastante imprecisión en este autor porque fue sólo en 1931 cuando se comenzó esa preparación en el exterior.

¹⁰⁹. Debe reconocerse que algunos otros funcionarios también mostraron interés en el tema. CABALLERO opina, por ejemplo, que las "discusiones permanentes entre los propios gomecistas, sobre todo entre Torres, Lecuna y Arcaya, revelan que no se les podía considerar tan novatos" (*ob. cit.*, p. 200, nota 3). Claro está, eran escasos los que tenían interés en manejar el tema petrolero.

¹¹⁰. DUQUE SANCHEZ considera que todas esas normas "evidencian el violento desarrollo de la industria del petróleo (...) y la justificada preocupación legislativa por adaptar de prisa las leyes (...) al rápido y constante cambio tanto en las circunstancias como en el conocimiento adquirido

concreto, cuando volvió al ministerio ya había sido sustituida la ley promulgada semanas antes de su remoción. Se hallaba en vigor ahora la *Ley sobre Hidrocarburos y demás minerales combustibles* de 1928 y en esta oportunidad prefirió ir por la vía de su reglamentación¹¹¹. El 7 de agosto de 1930 se dictó el reglamento de la ley, en el que destacó la inclusión de lo referente a los Inspectores Técnicos que poco antes se habían designado¹¹². Es esto, sin duda, uno de los sucesos más importante en el estudio de la figura de Gumer-sindo Torres y su actitud frente a las concesionarias. Fue tan polémico ese texto, que las diferencias entre las empresas y el ministro suscitadas entre 1917 y 1922 parecen ridículas. Dio origen a toda una discusión que quedó plasmada documentalmente y de él ha pretendido siempre extraerse su carácter venezolanista, tanto que un ensayo sobre su vida que no contenga mención al memorándum que dirigió a las compañías petroleras en octubre de 1930, sería poco menos que incompleto.

El reglamento tomó desprevenidas a las concesionarias, porque jamás imaginaron que se les tenía preparado un aumento en sus obligaciones y en los medios de control, a través de un texto de rango sub-legal, por lo que -como era de esperarse- no tardaron mucho en reaccionar contra él¹¹³. Surgió así la carta entregada a Torres el 20 de septiembre de 1930 por representantes de 51 empresas, en la que se indicaban los aspectos con los cuales no estaban de acuerdo, que iban desde una denuncia general de inconstitucionalidad por alteración del espíritu, propósito y razón de la ley, hasta ciertos aspectos técnicos que se consideraban erróneos¹¹⁴. Quien revise el texto de la comunicación no podrá negar que estaba bien preparada, independientemente de que se esté o no de acuerdo con el fondo de su contenido¹¹⁵. Ahora, apoyadas en su invalidez y desde el momento mismo en que entregaron sus objeciones, las empresas aprovecharon para ignorarlo y para crear una gran distancia entre ellas y el Estado. Antes actuaban hipócritamente -por un lado, presionaban ante Gómez contra las innovaciones que les perjudicaban y por otro aparentaban mantener buenas relaciones con la administración- y a partir de ese momento se inició una etapa de franca discordia¹¹⁶.

Así como las empresas no tardaron mucho en oponerse a las nuevas normas, tampoco Torres demoró demasiado en contestarles. El 18 de octubre de 1930 les dirigió una comunicación contentiva de sus observaciones al respecto, y ya antes había dado algunas órdenes a los Inspectores Técnicos que hacían ver cual era su posición: el rechazo a las objeciones formuladas¹¹⁷. Prácticamente nadie que reseña la evolución de la industria

por la experiencia” (*ob. cit.*, p. 237).

¹¹¹. MARTINEZ afirma que Torres estaba “constreñido a trabajar en base a la Ley que provocó su salida del Ministerio” (*La exacta..., cit.*, p. 94), lo que no es correcto porque esa ley se modificó en 1925 y luego en 1928, si bien es cierto que se trató de cambios menores.

¹¹². Su texto puede consultarse en: *LyDR*, pp. 102 a 121 y un pequeño resumen en: MARTINEZ, *La exacta..., cit.*, pp. 110 a 114.

¹¹³. Según MARTINEZ: “Atónita, conmovida, sorprendida quedó ante el Reglamento de Gumer-sindo Torres (...) la gente de las compañías”. Por ello escribe que: “Comenzaron las reuniones de comité, la programación de libelos, el planteamiento de estrategias” porque entendían que una “legislación aclamada universalmente” había quedado “tirada al pasado, derogada ¡en un Reglamento!” (*La exacta..., cit.*, p. 115).

¹¹⁴. Un resumen bastante completo puede verse en: MARTINEZ, *La exacta..., cit.*, pp. 115 a 119. Uno más breve puede verse en: LIEUWEN, *ob. cit.*, p. 65.

¹¹⁵. MARTINEZ admite que las concesionarias, por “compromiso ante las posiciones extremistas”, decidieron “preparar un documento irrefutable, contundentemente dialéctico, técnicamente perfecto” (*La exacta..., cit.*, p. 115).

¹¹⁶. MARTINEZ comenta que hubo un fenómeno de “resistencia pasiva” que “se acentuó hasta el descaro”, por lo que cualquier “forma de cooperación quedó eliminada y las cosas más triviales fueron convertidas en tremendos problemas” (*La exacta..., cit.*, p. 120).

¹¹⁷. Sobre la orden a los Inspectores Técnicos, ver: MARTINEZ (*La exacta..., cit.*, p. 120). Cree MARTINEZ que quizás, “en su zamarrería, (...) Gómez se regocijó con la audaz actitud”

petrolera en Venezuela la deja pasar por alto, pues permite captar su incómoda situación a cargo del Ministerio de Fomento. Este documento es un resumen de la concepción que tenía de la posición del Estado frente a las concesionarias. En él se llegó a afirmar que las críticas constituían ataque contra la soberanía del país y se negó que existiese vicio alguno en el reglamento. Ahora, independientemente de que esto último sea o no verdad -no es este trabajo un estudio legal de los textos-, lo relevante del escrito es que a las compañías se les hizo ver su inidoneidad para criticar un proceder estatal que no consistía más que en defenderse de quienes tanto habían abusado¹¹⁸. Se les desconoció legitimidad para la protesta, porque si alguien debía en aquel momento levantar la voz, era el Estado y no ellas. De allí la referencia a la soberanía que inspiraba la acción gubernamental, lo que -no es difícil ver- es un escudo muy débil para protegerse de objeciones jurídicas y técnicas¹¹⁹.

Gumersindo Torres hizo observaciones tanto a la conducta del gobierno como a la de las concesionarias, destacando que la primera había sido complaciente y la segunda abusiva. Afirmó que era falso que la nuestra legislación fuese -como decían las empresas en su carta- reconocida entre las mejores del mundo, porque en todo caso lo que la hacía “única” era “ser la mejor para los intereses de las compañías”. Según él, ello era olvidado por los firmantes de las críticas al reglamento, así como parecían no percatarse de que aparte de que contaban con leyes favorables, éstas habían sido aplicadas “con la más larga benevolencia”¹²⁰. Esas afirmaciones sobre la bondad de las leyes y de su aplicación, así como del irrespeto que significaba oponerse a un esfuerzo estatal por resolver esa situación, son las citas más frecuentes al documento, y en ellas se intenta demostrar que era nuestro máximo defensor.

Otro de los puntos que constituye cita usual es la denuncia de que las concesionarias habían gozado de exoneraciones de aduana tan altas que sobrepasaban los impuestos que pagaban por su actividad industrial, lo que le llevó a sostener que hubiese sido preferible regalarles el petróleo y cobrar las aduanas en forma total, ya que así el Estado hubiese ganado dinero¹²¹. Esta afirmación, según la cual la empresas se llevan el petróleo y el gobierno les paga para ello, es famosísima¹²². La denuncia de Torres -aunque era exagerada en cuanto a la falta absoluta de ganancia para el Estado- demuestra lo realmente benevolente que se era con las compañías petroleras¹²³. Ahora, ¿era culpa exclusiva de las empresas? Sin

de Torres (*loc. cit.*).

¹¹⁸. El documento es bastante fuerte. Por eso LIEUWEN afirma que Torres estaba furioso (*ob. cit.*, p. 66). PEREZ SCHAEEL se sorprende de la actuación de Torres al prepararlo, pues hace afirmaciones gravísimas, que incluyen críticas al Estado, y luego pretendió restarles importancia (*ob. cit.*, pp. 109 a 111).

¹¹⁹. La referencia a la defensa de la soberanía es destacada sobre todo por MARTINEZ (*Cronología...*, *cit.*, p. 87 y “*Dos figuras*”, *cit.*, p. 116).

¹²⁰. En el propio documento Torres afirmó: “(...) por lo que no dice el memorándum más que por lo que dice, dada la razón de las objeciones y la trivialidad de los argumentos parece como si fuera el propósito de sus autores, fomentar injustificada alarma, antes que solucionar fingidos o imaginarios conflictos, propósito de discutir o entorpecer a la Nación el derecho a tomar la orientación que la administración de hidrocarburos ha tomado con el Reglamento, encaminado sólo a cuidar de los intereses nacionales, sin daño para los explotadores (ver este extracto en: MARTINEZ, *La exacta...*, *cit.*, p. 127).

¹²¹. Cita de esta parte del documento puede verse en: *PPV*, T. 48, pp. 246 y 247.

¹²². Aparte de trabajos ya citados, en algunos otros se pone de relieve este aspecto y se destaca la importancia de que en la Ley de Hidrocarburos de 1943 se hubiera subsanado esa cuestión. Entre otros: CABALLERO, *Entre Gómez y Stalin (la sección venezolana de la internacional comunista)*, UCV, Caracas, pp. 172 y 173; y SILVA, Carlos Rafael, “Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el siglo XX”, en: *Venezuela moderna...*, *cit.*, p. 781. El primero de ellos califica la situación como un “contrabando legal” (*Entre...*, *cit.*, p. 172). En ese mismo sentido puede verse *HFP*, T. XLVIII, 1938-1939, 1º parte, Doc. 985, *Acotaciones al mensaje presidencial*, p. 170.

¹²³. Sobre este aspecto, puede verse: PEREZ SCHAEEL, *ob. cit.*, pp. 108 a 110. Destaca que “Torres

negar las presiones ejercidas sobre el sector oficial, no puede discutirse que la sumisión que llevaba a prever una regulación tan desbalanceada no era atribuible únicamente a ellas, sino también a una debilidad gubernamental¹²⁴.

La actitud de las concesionarias contra el reglamento fue suavizándose en forma progresiva, a lo que se sumó el que la administración aceptó no aplicar ciertas disposiciones de dudosa viabilidad¹²⁵. Torres, aunque privadamente, admitió que la reglamentación tenía fallas, pero no llegó a aceptar que tuvieran las compañías motivos para protestar en la forma en que lo hicieron¹²⁶. Sin embargo, otra acción volvió a incomodarles: la protesta que formuló por los precios de la gasolina producida en el país, que eran más altos en Venezuela que en ciertos lugares del exterior. Después de las normales reticencias, las empresas explicaron la razón y todo concluyó con una rebaja más simbólica que real¹²⁷. El mayor problema lo tuvo luego y se suscitó en el primer trimestre de 1931 en vista de una defraudación fiscal que fue detectada al comparar las declaraciones que hacían las concesionarias acá y la que estaban obligadas a presentar en Estados Unidos, y que no coincidían en los montos. Ello condujo a Torres a proponer en Consejo de Ministros que el Procurador General de la Nación las demandase, lo que se acordó¹²⁸.

El Doctor Torres fue removido de su cargo en julio de 1931, por una decisión que se ha considerado siempre como una represalia por su actitud en la respuesta al memorándum de las concesionarias o a las incomodidades que les generó el problema de las declaraciones de impuesto¹²⁹. Fue sustituido por R. Cayama Martínez, quien al igual que Alamo no sobresalía

sabía que exageraba, es decir que sin empresas no habría renta” (*ob. cit.*, p. 110). Para VALLENILLA esas exoneraciones habían sido la “expresión de una política gubernamental de incremento a la industria” (*ob. cit.*, p. 74).

¹²⁴. PEREZ SCHAEEL destaca la ambigüedad que representa hacer ver a las concesionarias como las que efectuaron un proceso de dominación total, cuando es al Estado al que corresponde fijar los términos de los contratos de concesión (*ob. cit.*, p. 108). Para ella, Torres “refleja la ambivalencia de un Estado que prefiere vivir de la ilusión y no enfrentar la realidad” (*ob. cit.*, p. 117).

¹²⁵. Cfr. LIEUWEN, *ob. cit.*, p. 66; y MARTINEZ, “*Dos figuras*”, *cit.*, p. 116 y *La exacta...*, *cit.*, p. 128. MACHADO comenta que “para no provocar mayores conflictos” el gobierno no aplicó rigurosamente tales disposiciones, pero tampoco las enmendó (*ob. cit.*, p. 104). En ese mismo sentido: MC BETH, *ob. cit.*, p. 192 y PEREZ SCHAEEL, *ob. cit.*, p. 116.

¹²⁶. En carta dirigida a Guillermo Zuloaga, Torres señaló: “(...) no afirmo que las regulaciones estén libres de errores, nada es perfecto, (...) pero de allí a la alarma suscitada (...) hay un gran abismo” (ver la cita en: PEREZ SCHAEEL, *ob. cit.*, p. 109). Para Torres las empresas exageraron en su oposición al reglamento y diría: “Aquí han puesto el grito en el cielo (...) como si se tratase del tratado de Versalles” (ver MARTINEZ, *La exacta...*, *cit.*, p. 79).

¹²⁷. Ver LIEUWEN, *ob. cit.*, p. 67; MARTINEZ, “*Dos figuras*”, *cit.*, p. 117; y VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 86.

¹²⁸. Entre otros, ver: BETANCOURT, *Venezuela...*, *cit.*, pp. 82 y 83; LIEUWEN, *ob. cit.*, p. 67; MARTINEZ, *Cronología...*, *cit.*, p. 90 y *La exacta...*, *cit.*, pp. 136 y 137; POLANCO, *Juan Vicente Gómez...*, *cit.*, pp. 397 y 398; y VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 86. Según POLANCO, esta acción demuestra que se acertó al colocar nuevamente a Torres en el Ministerio de Fomento (*Juan Vicente Gómez...*, *cit.*, p. 398).

¹²⁹. José Rafael POCATERRA, opositor ferviente del régimen gomecista, escribió que: “Un día (...) Torres pasa un memorándum moderado pero voraz y sólido a las compañías. Y fue a meditar en un cargo subalterno los inconvenientes de incurrir como venezolano en el desagrado de los intereses oficiales petroleros en Venezuela” (Ver: *PPV*, Doc. N° 223, “Historia sintética de una dictadura contada por su propio esqueleto”, p. 333; fragmento tomado de *Memorias de un venezolano en la decadencia*). Por su parte, TUGWELL afirma que Torres “fue demasiado lejos” cuando hizo el reclamo sobre la falsedad en la información que se le daba al Ministerio de Fomento a los fines fiscales (*ob. cit.*, p. 63). Algo similar plantea BETANCOURT al destacar que “todo no podía funcionar (...) de acuerdo con la intransigencia venezolanista” de Torres (*El petróleo...*, *cit.*, p. 12) y que una vez removido, de las demandas por tal motivo “no se volvió a hablar más” (*Venezuela...*, *cit.*, p. 83). Según MACHADO todo obedeció a que “las compañías lograron persuadir a Gómez de que cambiase su política, tal como lo habían logrado en 1922”

por su dedicación al cargo ni a la materia de los hidrocarburos¹³⁰. No estuvo poco tiempo en su retorno, como tampoco había estado poco la primera vez, aunque es cierto en ambas ocasiones salió cuando los roces con las empresas se hicieron más fuertes e insoportables para ellas. Sin embargo, estuvo siempre consciente de la necesidad de ese ir y venir y no hay muestras de que haya sentido indignación por su remoción¹³¹. Dejó, en todo caso, sembrada la idea de la reforma de nuestro régimen petrolero, así como muchos logros concretos¹³². No puede olvidarse que le correspondió vivir en un momento difícil: el de la novedad y la inexperiencia frente a la astucia y el poder de grandes consorcios; todo ello, además, dentro de un régimen de gobierno vergonzoso en muchísimos aspectos¹³³.

III. LA LABOR DEL DOCTOR TORRES COMO CONTRALOR GENERAL DE LA NACION

Hasta 1938 la fiscalización de la actividad financiera del Ejecutivo estaba asignada al Ministerio de Hacienda y se ejercía a través de una oficina denominada Contaduría. En esta manera, era la propia administración la que se controlaba, lo que evidentemente contradice la filosofía que debe inspirar esa función, pues aunque es correcta la existencia de órganos internos a tal fin, no puede quedar circunscrita a ellos. Para resolver tal deficiencia, desde el inicio de su gobierno el Presidente López Contreras insistió en la necesidad de crear un órgano de control de la hacienda pública, que fuese -como en otros países- autónomo con respecto a la administración activa¹³⁴. Para ello fue elaborado un proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional por parte de la Comisión Revisora de Leyes y Reglamentos Fiscales y lograr reemplazar a la vieja Contaduría y sustituir así el auto control¹³⁵. Existió otro proyecto, pero fue el elaborado por el gobierno fue el discutido por el Congreso¹³⁶.

(*ob. cit.*, p. 107). MARTINEZ también afirma que Torres fue removido “cediendo otra vez a las presiones”, pero admite que ellas no han sido aún esclarecidas (“*Dos figuras*”, *cit.*, p. 117). POLANCO reseña que se debió al problema de las demandas (*Eleazar López Contreras, cit.*, p. 146), al igual que lo indica LIEUWEN (*ob. cit.*, p. 68). En todo caso, existe constancia de que su salida agradó a muchos y POLANCO reseña como el Ministro de Estados Unidos en Venezuela informó a su gobierno que lo más satisfactorio del cambio de Gabinete en 1931 había sido la remoción de Torres (*Juan Vicente Gómez..., cit.*, p. 398).

¹³⁰. Para RANGEL todos los Ministros de Fomento gomecistas, excepto Torres, “fueron marionetas movidas por un hilo de Petróleo” (*ob. cit.*, p. 387).

¹³¹. Según POLANCO, Gómez necesitó cambiar la política petrolera y Torres así lo entendió” (*Juan Vicente Gómez..., cit.*, p. 399).

¹³². MARTINEZ estima que Torres dejó impreso su sello en el Ministerio (“*Dos figuras*”, *cit.*, p. 111) y POLANCO sostiene que su designación “fue uno de los éxitos de Gómez en la escogencia de sus colaboradores” (*Juan Vicente Gómez..., cit.*, p. 268). Ambas afirmaciones se corresponden, según hemos reseñado, con la realidad. Según LOPEZ ORIHUELA, Torres “pudo, relativamente, evitar malos mayores” (*ob. cit.*, p. 27). PEREZ SCHAEEL reconoce que durante su gestión “se hicieron las modificaciones más importantes de las leyes”, aunque “muchas de sus ambiciones se vieron frustradas en las negociaciones” (*ob. cit.*, p. 107).

¹³³. Cfr. VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 88.

¹³⁴. Sobre ese interés presidencial, ver: HFP, T. XLVIII, 1º parte, Doc. 1001, “*Acotaciones al mensaje presidencial (IV)*”, pp. 178 a 180 (orig. pub. en: *Ahora*, 9.5.38). RIVERO destaca que con ello el gobierno “se hacía eco de una real aspiración popular” y “sellaba su propio y trascendental actitud de rechazo al delito contra la cosa pública” (“Ser útil a la patria”, discurso, en: *Homenaje al General Eleazar López Contreras*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1988, p. 196). GIRON RAMIREZ se refiere a “un movimiento popular que exigía un control más efectivo” (*El control fiscal, La Contraloría General de la República, organización y procedimientos*, Smar S.C. Artes Gráficas, Madrid, 1968, p. 295).

¹³⁵. Sobre los inconvenientes del régimen existente en ese momento, ver: RIVERO (*ob. cit.*, p. 196) y VIZCAINO VITA, Francisco, “Antecedentes históricos del control fiscal en Venezuela”, en: *RCF*, N° 125, 1988-1989, p. 103). Para BETANCOURT, el Ministerio de Hacienda no pasaba

La ley se sancionó el 15 de julio de 1938 y creó la Contraloría General de la Nación, a la cual se dotó de autonomía para el ejercicio de su competencia y para su dirección se previó la figura del Contralor¹³⁷. Por haberse previsto así, el Presidente López presentó al Congreso una lista de cinco personas para ocupar ese puesto: Régulo Leonidas Olivares, Pedro Tomás Vegas, Alejandro Lara, Francisco Rivero y Gumersindo Torres¹³⁸. Fue este último el seleccionado sin dificultad alguna por los parlamentarios, correspondiéndole estrenar la Contraloría, lo que significaba incluso organizarla para que pudiera iniciar sus actividades. Se le asignó entonces, un cargo en una institución creada legalmente, pero inexistente en la práctica. A continuación veremos la propuesta de su creación, el interés que reviste la designación del Doctor Torres, sus labores iniciales y una breve apreciación sobre la importancia de su gestión.

1. *La propuesta de creación de la Contraloría General de la Nación y la designación del Doctor Torres*

Interesante debate parlamentario originó la propuesta de creación de un órgano especializado para encargarse del control fiscal de la administración pública, aunque podemos afirmar que fue prácticamente unánime su aceptación¹³⁹. Las divergencias se

“de ser un cajero encopetado”, carente “de autoridad y derecho para poner coto a ciertos gastos” (*La segunda independencia de Venezuela*, recopilación de artículos de opinión aparecidos en prensa, T. I (1937), Doc. 58, “La Contraloría”, Ed. Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 1992, p. 427). Similares apreciaciones se encuentran dispersas en la bibliografía, ya que aunque el auto control no es malo, siempre y cuando no sea el único medio de fiscalización, en aquel momento no era bien visto por los opositores al gobierno. Así, en artículo de prensa del 26.4.38, publicado con motivo de la creación de una oficina de control en el Ministerio de Agricultura y Cría, se resaltó que no era ésa la solución al problema de fiscalización. Recordaba que se había prometido un mejor control y que ello se lograría a través de una Contraloría General. Ahora bien, a pesar de que hoy los auto controles no son vistos con tanto desprecio, sí existe consenso en que no son el medio idóneo si se les deja solos (ver: *HFP*, T. XLVIII, 1º parte, Doc. 985, “*La Contraloría General es el único sistema que puede garantizar la pulcritud administrativa*”, pp. 133 a 135; orig. pub. en: *El Universal*, p. 1).

¹³⁶. La exposición de motivos del proyecto puede verse en: “Documentos para la historia de la Contraloría”, *RCF*, N° 91, 1978, pp. 137 a 147 y un extracto del mismo en: GIRON, *El control...*, cit., pp. 295 y 296. El otro proyecto fue elaborado por Luis Beltrán Prieto, Tomás Liscano e Ibrahim García y fue presentado al Congreso por este último (ver: GIRON, *Evolución jurídica de la Contraloría General de la República*, CGR, Caracas, s.f., p. 15). BETANCOURT, aunque afirma que no pretende compararlos, considera que “a primera vista” era “más terminante y estricto” el presentado por García. En todo caso, destacó que “la coincidencia de los dos proyectos sobre el mismo tema es una demostración de que tanto el criterio oficial como el del público en general” estaban acordes en que debía crearse la Contraloría y ponerla “a funcionar este año sin más aplazamiento” (*La segunda...*, cit., pp. 426 y 427).

¹³⁷. Destacan esa independencia lograda por la ley de 1938: IZAGUIRRE, Antonio J., “El control fiscal en Venezuela y sus antecedentes históricos”, en: *RCF*, N° 97, p. 212; OLIVARES BOHORQUEZ, Juan, “Evolución histórica del control fiscal en Venezuela”, en: *RCFyTA*, N° 29, 1963, p. 40; y VIZCAINO, ob. cit., pp. 103 y 104. Sin embargo, el ex-Contralor Manuel Rafael RIVERO no cree que a la Contraloría se le haya dado tal autonomía porque habría nacido “como incrustada dentro del marco de la Administración Pública” (ob.cit., p. 197). Entendemos que lo que RIVERO señala es que la Contraloría no surgió con una ley propia. No obstante, ello no le restaría autonomía.

¹³⁸. Las buenas relaciones entre López y Torres provenían del tiempo en que ambos eran ministros de Gómez. Por ejemplo, en Consejo de Ministros López fue uno de los pocos que apoyaron a Torres en el caso de las demandas a las concesionarias por el asunto de los impuestos (ver: POLANCO, *Eleazar López Contreras*, cit., pp. 145, 146 y 151).

¹³⁹. Muestras del interés que despertó la creación de la Contraloría se encuentran dispersas en documentos de la época, entre los que destacan las propias actas de las sesiones de la Cámara de Diputados con motivo de la discusión del proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Ver, por ejemplo, la primera intervención realizada a fin de determinar si era o no acogido para

centraban en la manera en que debía contemplarse su funcionamiento para garantizar el efectivo cumplimiento de la misión que se le encomendaría, después de tantos años sin una fiscalización adecuada y, en verdad, luego de tanto tiempo sin control alguno, pues el existente era más aparente que real. A quien estudie los debates no sorprende en modo alguno que la discusión girase en torno a la figura del Contralor, pues al tener a su cargo un órgano que debía actuar con independencia respecto de los centros fiscalizados, era evidente que la forma de su designación, el período de su gestión y las facultades que se le asignarían debían ser objeto de cuidadosa atención¹⁴⁰. Ningún progreso se lograría si con la previsión de la Contraloría la situación quedase intacta y los órganos de la administración anduviesen tan de su cuenta como siempre habían estado.

A pesar de haber muy variadas propuestas¹⁴¹, la mayoría se dirigía a lograr que la designación del Contralor le correspondiese al Congreso, a fin de garantizar la independencia de la organización contralora¹⁴²; algunas se preocupaban por la duración del cargo para evitar lapsos excesivos¹⁴³; y otras por evitar que el designado formase un feudo particular en su organización, por lo que el nombramiento del Sub-Contralor y el resto del personal adquirió también relevancia. Sobre esto último se llegó al extremo de considerar que una amplitud de facultades en ese sentido podrían convertirlo en otro dictador¹⁴⁴. Luego de la correspondiente discusión, la ley sancionada contempló la competencia del Congreso, fijó en 5 años el ejercicio del cargo y permitió que fuese el propio Contralor quien designase a todo su personal, incluido el Sub-Contralor. En realidad la ley condensó diferentes proposiciones¹⁴⁵.

La necesidad de celo extremo en la designación del máximo dirigente de la Contraloría fue también asunto planteado por la prensa, preocupada por que el esfuerzo no fuera a perderse al escoger a una persona inidónea, que no entendiéndose el sentido de sus

su discusión (*DDCD*, N° 20, 20.5.38, p. 3) o la del Diputado Bereciartu en la sesión del 13.6.38 al afirmar que debido a esa creación el proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Nacional era “el instrumento legal (...) más trascendental que se haya iniciado por los legisladores del nuevo régimen” (*DDCD*, N° 41, 14.6.38, p. 17).

¹⁴⁰. Destaca GIRON que aunque la autonomía ha sido defendida desde esos debates, “la mayoría de las veces” se ha tratado de un disimulo de las verdaderas intenciones, promoviéndose “independencias sólo de conveniencias”, por lo que “durante muchos años, y aún en algunos aspectos, (...) esa autonomía ha tenido mucho de declaración legislativa, con poco asidero en la realidad” (*Evolución...*, *cit.*, pp. 14 y 15).

¹⁴¹. Además de las actas de sesiones que citaremos en notas siguientes, GIRON resume algunas de las principales intervenciones parlamentarias al respecto (*El control...*, *cit.*, pp. 296 a 298; y *Evolución...*, *cit.*, pp. 149 a 153).

¹⁴². Ver las intervenciones de los Diputados Berrizbeitia, Matos Romero, Rojas Contreras, Bereciartu y Lossada Casanova (presidente de la Cámara). El primero creyó que lo más adecuado era que fuese el Congreso el que lo designase, lo que tuvo acogida. Además, Rojas Contreras planteó la conveniencia de que el Presidente de la República presentara una lista de postulados, a fin de repartir responsabilidades (ver el acta de la sesión del 11.6.38, publicada en: *DDCD*, N° 40, 13.6.38, pp. 12 a 16).

¹⁴³. El Diputado Matos Romero fue quien más defendió la idea de un período corto en el cargo (2 años). No tuvo suerte su planteamiento y, por el contrario, fue defendida una duración de 5 años (ver también el acta del 11.6.38, pp. 12 a 16).

¹⁴⁴. Este fue uno de los puntos más polémicos, sobre todo a raíz de la intervención del Diputado Matos al sostener que si el Contralor nombrase al Sub-Contralor y el resto del personal, se volvería “un Presidente chiquito” o “un dictadorcillo”. Esas palabras fueron recogidas por otros diputados -específicamente Berrizbeitia y Bereciartu- para afirmar que sí existiría una dictadura, pero buena: la de la ley. El último afirmó que: “Vamos a crear una dictadura. ¡Bendita sea esa dictadura! (...), la dictadura de la honestidad, del manejo honrado de los fondos públicos” (ver el acta del 11.6.38, en especial pp. 13 a 16).

¹⁴⁵. *Cfr.* GIRON, quien destaca que la ley intentó “complacer todas las opiniones” (*Evolución...*, *cit.*, p. 152 y *El control...*, *cit.*, pp. 297 y 298).

responsabilidades y que se dedicase a satisfacer las pretensiones de quienes debía vigilar¹⁴⁶. El estudio del cuidado que se procuró tener en esta regulación es importante por muchos aspectos, pero para nosotros adquiere un interés especial, porque es esencial al analizar la figura de Gumersindo Torres, hombre proveniente del -para ese tiempo sobre todo- despreciado período gomecista. Vimos que no era un funcionario cualquiera del gobierno anterior, sino uno de sus principales motores, persona de permanente confianza del General Gómez, que permaneció siempre a su lado -hasta la muerte-, ocupó muchos cargos, estuvo convencido de la bondad de la Restauración y nunca creyó colaborar con un régimen indigno¹⁴⁷. Por ello, el que dentro de la quinaria presentada por el Presidente se le haya designado como Contralor, no puede ser pasado por alto, al ser clara demostración de la imagen que tenía para el Congreso del momento, que intentaba deslastrarse de lo que significase el gobierno del dictador recién fallecido¹⁴⁸.

A pesar de ello, vemos que fue persona confiable para una mayoría de congresistas. La imagen que inspiraba y que permitió la aparente paradoja de tener un miembro de la dictadura fiscalizando la actuación de nuestro primer gobierno democrático del siglo es merecedora de atención¹⁴⁹. Fue quizás el mantenimiento de cierta neutralidad, a pesar de su fidelidad, lo que le hizo no parecer ciego seguidor de Gómez y sus cercanos y le dejó vivir una transición relativamente fácil¹⁵⁰. Ahora bien, tampoco queremos pasar por alto -lo que es frecuentemente omitido- que no fue Torres el único funcionario gomecista a mando de la Contraloría. Por el contrario, los tres primeros contralores lo fueron y lo que quizás sorprenda más es que el tercero fue designado en 1945 por la Junta Revolucionaria de

¹⁴⁶. Ver, por ejemplo, el artículo "*Acotaciones al mensaje presidencial (IV)*", *cit.*, p. 179. En concreto, en él se afirmó la necesidad de que se siguiese "en Venezuela la práctica establecida en otros países de escoger al Jefe de la Contraloría en las filas de la oposición o en la de los sectores marginados a la política militante". No era Torres precisamente de la oposición -fue tan Ministro de Gómez como López Contreras- ni tampoco era de un sector marginado, pero sí gozaba de respeto.

¹⁴⁷. PINO lo llama el "empleado gomecista por excelencia" ("*Grandezas...*", *cit.*, p. 10).

¹⁴⁸. Incluso, el propio Torres se extrañó de su elección, afirmando que nunca hizo gestión en ese sentido. Así, en sus apuntes dejó escrito lo siguiente: "He gozado la satisfacción moral de que en esta época, en la que parece se haya puesto especial énfasis en destruir valores se haya pensado en mí para el cargo (...) sin haber hecho yo ni la menor gestión y más, cuando ni siquiera una consulta se me hizo para poner mi nombre en la quiniela de elegibles". Su elección la estimó "(...) honrosa, porque en una época de franca reacción contra el régimen del General Gómez, escogerme para ese destino, era como decirle al país que yo me había conducido honradamente, para hacerme acreedor de esa confianza" (ver la cita en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, *cit.*, p. 19; la primera de ellas se encuentra también en: Carmen TORRES DE LECUNA, "Gumersindo Torres: la satisfacción moral de una vocación de servicio" (discurso), en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe*, *cit.*, p. 28). TARRE MURZI reconoce que esa designación fue un "reconocimiento a su probidad frente a las empresas petroleras" ("*Los Ministros*", *cit.*, p. 288).

¹⁴⁹. *Cfr.* PINO, "*Grandezas...*", *cit.*, p. 9 y VALLENILLA, *ob. cit.*, p. 78. Torres sabía lo importante de su designación y recordaba como "la fecunda vena chistosa de este pueblo" puso "a circular un telegrama que desde el Infierno dirigía el General Gómez al General López Contreras" en el que se decía: "lo felicito por haber puesto uno de mis Ministros a controlar los suyos" (ver la cita en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, *cit.*, p. 19; y en: MARTINEZ, *La exacta...*, *cit.*, p. 139).

¹⁵⁰. MOLEIRO destaca que la actuación de Torres fue "estrictamente técnica, sin inmiscuirse en las cosas de la política" (*ob. cit.*, p. 387). Muestra de esa neutralidad, aun ante difíciles momentos políticos, se encuentra en sus archivos. En particular es interesante la posición asumida ante los roces entre Eustoquio Gómez y López Contreras, quienes -a su manera- pretendían asumir la jefatura del Estado en cuanto pudiesen. Su reflexión al respecto se encuentra en el documento al que hicimos referencia en las notas iniciales de este trabajo (*Archivo personal*, Doc. 65, p. 1; puede verse cita de un extracto del mismo en: POLANCO, *Eleazar López Contreras*, *cit.*, pp. 91 y 92).

Gobierno, es decir, la que tenía a Rómulo Betancourt al frente y que surgió al darle corte a la evolución política de la década de los cuarenta, una vez derrocado el Presidente Isaías Medina Angarita¹⁵¹. El segundo Contralor, José Encarnación Serrano, ocupó cargos en el gobierno de Castro -Secretario y Presidente del Estado Zulia- y tuvo asignaciones en el de Gómez, además de ser senador desde 1935¹⁵². El tercero, Régulo Leonidas Olivares participó en la Revolución Restauradora que llevó a Castro al poder, fue Ministro de Guerra y Marina apenas asumió Gómez la presidencia y estuvo, junto con Torres, en la lista presentada en 1938 al Congreso¹⁵³. No pretendemos compararlos con Torres -hay muchas diferencias de personalidad y cercanía con el régimen gomecista- pero sí salta a la vista que todos tienen ese aspecto común y llama la atención que tal circunstancia no sea normalmente puesta de relieve.

Una vez electo Torres como Contralor, debió asumir las responsabilidades del cargo, aunque la organización que dirigiría sólo existía en el papel. Aunque en un papel importante como es la *Gaceta Oficial* y en un texto normativo como es una ley, en la práctica nada había. No había empleados, oficinas, procedimientos; sobre todo, no había tradición, como no puede haberla con lo que sea nuevo. La instalación de la Contraloría fue, entonces, primera tarea a cumplir, a pesar de que incorrectamente -desconocimiento o descuido- obviaron los legisladores prever un tiempo prudente para ello, así como garantizar los medios para conseguirlo¹⁵⁴. Allí encontró las primeras objeciones a su labor, provenientes de quienes no entendían la razón por la que si la ley estaba vigente desde el 15 de julio de 1938 y él había sido electo el día siguiente, no estuviese inmediatamente en total operatividad su organismo.

Mal intencionadas algunas de las críticas, ignorantes otras, lo cierto es que la falta de previsión de disposiciones transitorias para contemplar el lógico tiempo necesario para instalar la Contraloría, constituyó un problema a resolver que se convirtió en más grave de lo que debió ser, toda vez que aparte de la dificultad que aparea el partir de poco, sobre él se hallaban las miradas de quienes no comprendían el porqué de la aparente demora, entre las que estaban las de miembros del propio gobierno¹⁵⁵. Poco después de la promulgación de la ley, el Ejecutivo Federal se adelantó a preparar algunas actuaciones para lograr que comenzara a funcionar casi de inmediato. Sin embargo, Torres estimó que no era suficiente y creía necesitar no días sino meses, por lo que le pidió tiempo mediante un memorándum de fecha 5 de agosto de 1938, en el que expuso las “circunstancias que hacen aplazar (...) la instalación y funcionamiento de la Contraloría General de la Nación”. En él se destacó que en la ley no se incluyó

“ninguna disposición transitoria (...) acerca del natural interregno que debía haber entre su promulgación y el momento en que hubiera de entrar a funcionar el nuevo y basto servicio de la Contraloría, el cual abarca el país entero (...). No hay duda de que era indispensable esa

¹⁵¹. Sólo el cuarto Contralor, Germán Herrera Umerez, fue miembro de las luchas estudiantiles contra Gómez y llegó a estar encarcelado y desterrado por ello (sobre él, ver: DUPUY, “*Semblanzas...*”, *cit.*, p. 173).

¹⁵². Una pequeña biografía de Serrano se encuentra en: DUPUY, “*Semblanzas...*”, *cit.*, pp. 169 y 170.

¹⁵³. Olivares luego estuvo en el gobierno del Estado Táchira, pero renunció en 1913 y salió del país. Sólo volvió después de la muerte de Gómez y se pensó en él para ser Presidente de la República. No lo fue -lo sabemos- pero pasó a ser Presidente del Zulia y Ministro de Relaciones Interiores en el gobierno de López Contreras (también puede verse una breve biografía en: DUPUY, “*Semblanzas...*”, *cit.*, p. 171).

¹⁵⁴. Extraña la falta de previsión debido a que en la propia discusión del proyecto, al plantearse lo relativo a la duración del mandato del Contralor y la propuesta de limitarla a corto tiempo, el diputado Rojas Contreras advirtió que la “organización de una Oficina del calibre de la Contraloría, no puede hacerse en dos años”, por lo que, “indispensablemente, el primer funcionario de este importante servicio tendrá que permanecer un tiempo bastante largo, para poder saberse si dio o no resultado a esa organización” (ver: *DDCD*, N° 40, 13.6.38, p. 14).

¹⁵⁵. Ver SEGNINI, *ob. cit.*, p. 210.

disposición transitoria que hubiera diferido la entrada en vigencia (...) para cuando estuviesen ya organizados, en forma debida y conveniente, los medios necesarios para el funcionamiento del importante Organismo administrativo (...), es decir, el edificio independiente y adecuado para instalar las oficinas (...), el personal respectivo, numeroso de por sí y cuya selección, importa expresarlo, es materia delicada, de responsabilidad, y, en consecuencia, difícil de realizar en corto tiempo: los libros, los modelos para cuadros y relaciones, y, sobre todo, un buen concebido plan de trabajo (...). Todos estos pormenores hacen ver, sin mayor dificultad, la precipitación con que en el asunto se procedió a última hora (...) y tal circunstancia ha ocasionado la irregularidad actual, de no estarse cumpliendo las disposiciones de esa Ley, en lo relativo al servicio de Contraloría.

Es verdad que dos días después del en que entró a regir la Ley se dieron pasos en el sentido de instalar y dotar al expresado servicio, a fin de ponerlo a funcionar inmediatamente, pero a esto último se opuso el exponente porque es innegable que procediendo así (...) la Contraloría habría venido a ser prácticamente una simple Oficina para conformar órdenes de pago, función que apenas es sólo una de las muchas que ella debe cumplir (...). De poner en acción la Contraloría en condiciones tan simples (...) se habrían engendrado vicios difíciles de desarraigar en lo futuro, y el conjunto de empleados, sin funciones determinadas por un Reglamento, se habría hallado en grande y perjudicial confusión. Todo esto habría sido una irregularidad de mayores alcances y daños (...); el país ha vivido sin Contraloría autónoma, y no será razonable pensar que ahora, porque la tiene solo establecida en la Ley, ocurran daños o perjuicios que antes no ocurrieron.

De cuanto va expuesto, se infiere (...) que lo juicioso es estudiar con detenimiento el programa más conveniente para el cabal desarrollo de las actividades oficiales de la Contraloría (...). Mientras ese plan no esté bien pensado y listo para ejecutarse, sería (...) una aventura peligrosa, intercalar en el sistema actual de controles que llevan los Ministerios (...) un sistema cuyo funcionamiento y elementos de ejecución no se han deliberado con toda la madurez que requiere la gravedad y trascendencia del asunto, y el cual, por tanto, resultaría perjudicial, antes que beneficioso (...)¹⁵⁶.

Torres comunicó esa situación al Congreso, que fue el que lo designó, pero acudió primero al Ejecutivo porque con él encontraría los recursos imprescindibles para operar. Como respuesta a su planteamiento, recibió comunicación del Director de Gabinete del Ministerio de Hacienda -de fecha 15 de agosto de 1938- en la que se le indicó que el caso fue estudiado el 22 de julio de ese año -es decir, antes del memorándum y pocos días después de la promulgación de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional-, en virtud de que el Ministro de Hacienda de ese momento -sustituido algunos días después- había informado sobre tales inconvenientes y los trabajos previos que se adelantaban. En la comunicación a Torres simplemente se lee que:

“El Ejecutivo Federal lamenta verdaderamente que tal Institución no se haya podido instalar por causas que están fuera del alcance de nuestras posibilidades, para acordar el cumplimiento de las formalidades que en relación con su funcionamiento prevé la Ley.

Con todo, el Ejecutivo Federal espera, que con la pronta realización de dicha Institución, puedan satisfacerse oportunamente disposiciones de carácter perentorio que

¹⁵⁶. Ver la comunicación en: “Documentos para la historia de la Contraloría”, en: *RCF*, N° 90, 1978, pp. 148 a 150. Según TORRES DE L., Gumersindo Torres creía que la inmediata instalación de la Contraloría para simplemente dar conformidad de pago “equivalía a reducir las funciones del Contralor al simple papel de editor responsable” (*ob. cit.*, p. 28).

requieren su cumplimiento dentro de determinado lapso, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (...)¹⁵⁷.

Poco concluyente la respuesta, pero le sirvió para tomarse el tiempo solicitado durante el cual se logró formar el equipo de inmediatos colaboradores, con quienes trabajó en asuntos organizativos, pero no -porque para eso pidió el lapso de espera- en tareas de control. Se dedicaron a preparar un reglamento interno y reclutar los empleados necesarios, aspectos olvidados por quienes aspiraban la instalación automática. Torres, sin embargo, prefirió no cobrar durante ese período, lo que demuestra que era una persona hábil, que no estaba dispuesta a deteriorar su imagen de hombre correcto¹⁵⁸. Realizadas las gestiones pertinentes, el 17 de octubre de 1938 pudo instalarse definitivamente, al dictarse el decreto presidencial por el cual ello se ordenaba y en el que se indicaba el personal que tendría y los sueldos que recibirían¹⁵⁹. Es por ello que se toma ese día como la fecha de su aniversario¹⁶⁰.

2. Los primeros momentos en el desarrollo de la Contraloría General de la Nación

Instalada la Contraloría, comenzó su funcionamiento con su recién constituido personal, impulsado con un ímpetu extraordinario de Gumersindo Torres, como lo demuestran las múltiples actividades desarrolladas por él en corto tiempo y de las que son prueba los muchos documentos que reposan en sus archivos¹⁶¹. A Torres le atraían las normas y en el caso de un órgano recién nacido ellas eran fundamentales. Por ello, en breve período fueron dictadas varias resoluciones en la materia¹⁶². Sin duda, de ellas destacó el *Reglamento Interno*, por cuanto desconcentró su actividad, lo que era un aspecto básico para el buen desarrollo de su competencia¹⁶³.

¹⁵⁷. Ver también: “*Documentos...*”, *cit.*, RCF, N° 90, 1978, pp. 147 y 148.

¹⁵⁸. En el memorándum del 5.8.38, Torres adelantó que no aspiraba “devengar sueldo ni remuneración alguna”, pero admitió que era “necesario pagar como servicios extraordinarios” a las personas que colaborarían con él -y que en efecto lo hicieron- durante los meses previos a la instalación (ver: “*Documentos...*”, *cit.*, p. 150). En su apunte, Torres dejó escrito que: “(...) aquí, donde tan acostumbrados estamos a creer que con sólo las leyes escritas es que se compone el país, no tardaría la prensa, si no se instalaba pronto la oficina, en llamarme el médico de la garrapata” (ver la cita en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, *cit.*, p. 20; y en TORRES DE L., *ob. cit.*, p. 29).

¹⁵⁹. Ver el texto del decreto en: “*Documentos...*”, *cit.*, RCF, N° 90, 1978, pp. 150 a 153.

¹⁶⁰. Ver: “Los 40 años de la Contraloría General de la República”, en: RCF, N° 90, 1978, p. 5.

¹⁶¹. Basta leer la relación de comunicaciones firmadas por el Doctor Torres correspondiente a este período para comprobar la agitada actividad desplegada. Procuró, además, tener permanente contacto con sus inspectores y fiscalizadores (las respectivas comunicaciones y sus índices se encuentran en su archivo personal).

¹⁶². Específicamente: las *Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Materias* (Resolución del 20.10.38); las *Instrucciones para la Contabilidad del Costo Exacto de la Administración, Recaudación y Fiscalización de cada uno de los Ramos de Renta* (Res. N° 23 del 16.11.39); las *Instrucciones y Modelos que han de observar las Oficinas Autorizadas o habilitadas para el cobro e inversión definitiva de los presupuestos y avances* (Res. N° 3 del 13.4.39); y las *Instrucciones y Modelos para la Contabilidad del servicio de apartado de correos* (Res. N° 4 del 14.4.39); las *Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Bienes Nacionales* (Res. N° 11 del 1.7.39) y las *Instrucciones y Modelos para la Contabilidad del servicio postal interno de giros postales y postales telegráficos* (Res. N° 1 del 12.2.40). Una lista de estas resoluciones puede verse en: “Síntesis cronológica de la Contraloría General de la República” en: RCF, N° 118, 1985, pp. 5 a 7.

¹⁶³. Sobre la relevancia de esa desconcentración, en la exposición de motivos del anteproyecto de ley creadora de la Contraloría se lee: “En el proyecto no se ha ido tan lejos como en otros países en cuanto a atribuir a un funcionario único (Contralor) lo que pudiera con propiedad llamarse dictadura de control” (ver: GIRON, *Evolución...*, *cit.*, p. 69). El reglamento aparece publicado en: *G.O.* N° extr. del 24.10.38.

No obstante, nada fácil era lo que le esperaba. La búsqueda de sede, reclutamiento de empleados y elaboración de reglamentos, fueron menudencias comparadas con lo que se encontraría dentro de un Estado con muy poco deseo de ser controlado¹⁶⁴ y con unos empleados -de lado y lado- que no estaban demasiado conscientes del sentido de tanta rigurosidad en el manejo de dinero que no les pertenecía¹⁶⁵. Con un panorama como el que resumimos, no será difícil notar que mucho tenía que hacer para remediar esa situación. Probablemente su experiencia como Ministro de Fomento le ayudó porque en ambos cargos le correspondió sortear dificultades evidentes. Atender novedades se volvió parte de su especialidad como servidor público.

Al tanto de los problemas con los que él tropezaría -que eran en definitiva los que hallaría la Contraloría entera¹⁶⁶-, su preocupación desde el principio fue poner de relieve la importancia de sujetarse a las disposiciones sobre control y así lo expresó a todos los ministros en comunicaciones dirigidas el 17 de octubre de 1938 -la misma fecha de la instalación- en las que se lee:

“No escapan de mi comprensión lo arduo y delicado del cometido que así acabo de asumir, ni lo grave de la responsabilidad que implica, desde el momento mismo que del cabal cumplimiento de la misión de la Contraloría General de la Nación, se derivarán, sin duda, beneficiosas consecuencias en cuanto concierne a lograr el mayor perfeccionamiento posible de los diversos servicios de la Hacienda Pública Nacional de Venezuela. Sin embargo, en vez de desesperar, con fundamento abrigo la confianza de quien aún cuando difícil, no será imposible llegar al importante fin a que me refiero, pues para ello, mucho más que el empeño que despliegue y mi firme propósito de ceñir el ejercicio de mis funciones a la observancia equitativa de las normas legales pertinentes, será grande parte la cooperación de todos y cada uno de los miembros del Poder Ejecutivo Federal, a quien legalmente le compete la suprema dirección y administración de la Hacienda Nacional.

¹⁶⁴. Torres sostuvo que en la Contraloría salieron “a luchar por establecer esta nueva costumbre del control y examen de cuentas, en un país donde nunca se (habían) examinado” (cita tomada de TORRES DE L., *ob. cit.*, p. 29). Asimismo, resaltó que: “(...) pasaban los días siempre en lucha contra el propio gobierno que era (...) el controlado, luchas muy naturales pues, habíamos marchado tan libremente como un potro en la sabana” (ver: *Gumersindo Torres. Primer Contralor, cit.*, p. 19). No exageraba, pues fue realmente una lucha y PINO destaca que encontró “en cada funcionario un escollo y en la mayoría de los ministros un infranqueable muro”, por lo que no halló “a quien controlar” (“*Grandezas...*”, *cit.*, p. 21). En ese mismo sentido, POLANCO afirma que la “Administración Pública no recibió con agrado la existencia del organismo contralor” (*Eleazar López Contreras, cit.*, p. 152).

¹⁶⁵. TORRES DE L. destaca que otra de las preocupaciones de Gumersindo Torres fue la ausencia de personal formado especialmente para tareas de control. El diría -según ella recuerda- que los contadores eran escasos y que en la Sala de Examen “había una palabra sacramental: la palabra conforme, que se ponía sin siquiera abrir el expediente que contenía las cuentas que presentaban los Ministerios” (*ob. cit.*, p. 29).

¹⁶⁶. Desde el comienzo hubo prensa a favor y en contra de la nueva institución y ello lo tomó en cuenta Torres. Por ejemplo, en un artículo publicado en *La Esfera* el 17.8.38 se señaló que esa organización no es más que “una nueva dependencia burocrática, obstruccionista y dilatoria” (cita tomada de: ROCHE LANDER, Eduardo, “Honestidad de una gestión”, discurso, en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe, cit.*, p. 34). Obviamente, también hubo opiniones favorables, como la aparecida en *El Universal* el 25.9.38, firmado por Francisco Richter (ver referencia en *Gumersindo Torres. Primer Contralor, cit.*, p. 17, nota 6). Algunas de las críticas serias a la Contraloría, sin embargo, se situaban en la falta de consagración en la ley de facultades de participación activa en la administración, más allá de la sola revisión de la legalidad y la sinceridad de los gastos (ver, por ejemplo, HFP, “*El informe del Contralor*”, *cit.*). Constituía una crítica a la -en criterio del articulista- mezquindad en la atribución de competencias y en ella se veía la imposibilidad de lograr una verdadera transparencia en el manejo del dinero público.

De antemano me he prometido contar en todo tiempo con esa cooperación; y de que ella será franca, oportuna y eficaz, tengo segura prenda en las luces, hondo sentido de la responsabilidad y elevado espíritu de patriotismo que privan en el ciudadano Presidente de la República y en los actuales Ministerios del Despacho, así como también en la buena voluntad con que han brindado las facilidades que se han requerido para los trabajos preparatorios de la instalación del nuevo Organismo Fiscal de que se trata (...).

Animado, pues, de esos sentimientos, y por sobre todo, de un bien intencionado deseo de servir al País, es como inicio las actividades de la Contraloría General de la Nación; y me valgo de la oportunidad para comunicarle que las distintas oficinas de la misma han quedado dotadas con el personal necesario para su funcionamiento¹⁶⁷.

Torres no fue, sin embargo, entendido en sus preocupaciones por todos los miembros del gabinete. Únicamente en tres ministerios tuvo buena acogida: Trabajo y Comunicaciones, Educación y Agricultura y Cría, según él mismo diría¹⁶⁸. En los demás, si bien no necesariamente hubo rechazo explícito, sí cierta resistencia, manifestada por ejemplo en la tardanza en la remisión de las cuentas a la Contraloría para que fuesen revisadas¹⁶⁹. En ocasiones, incluso, encontró freno y el incidente más conocido es el que protagonizó con el Ministro de Guerra y Marina -Isaías Medina Angarita- en materia de gastos militares, que se produjo cuando Torres quiso -porque era su deber- extender la fiscalización de la Contraloría sobre los erogaciones de ese despacho; justamente el que había ocupado el General López Contreras en el gobierno extinto.

El asunto fue elevado al Consejo de Ministros, el cual se encontraba entre la necesidad de controlar los gastos y la conveniencia de mantener reservados algunos, pues de revelarse se atentaba contra la propia seguridad del Estado. Dos valores en juego: legalidad y transparencia, por un lado; mantenimiento de la defensa estatal, por el otro. No pretendía el Contralor entrar en el análisis del mérito de toda erogación ni hacer público el resultado de su

¹⁶⁷. Ver: *Gumersindo Torres. Primer Contralor, cit.*, pp. XXIX y XXX. Como se produjeron ataques a la Contraloría aun antes de su instalación, era lógico que Torres procurase hacer ver a los ministros la relevancia del organismo y la necesidad de colaboración. Además, en la relación del 4° trimestre de 1938 aparecen más de 80 comunicaciones que dirigió a ministros, presidentes de estados, de institutos autónomos y consultores jurídicos de ministerios, así como decenas dirigidas a sus subalternos.

¹⁶⁸. Paradójicamente, Torres escribió que en virtud de problemas políticos del momento y “como en todas partes suceden cosas curiosas y hasta extravagantes, en que la ironía y la fatalidad se dan la mano”, fueron esos tres ministros, “quienes marchaban en perfecto acuerdo con (la) oficina (...) justamente los barridos por la crisis” (ver la cita en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor, cit.*, pp. 19 y 20).

¹⁶⁹. Sólo como ejemplo, en comunicaciones de la Sala de Examen del órgano contralor, dirigidas a todos los ministros el 31.1.39, se hizo notar que las cuentas de cada despacho “son remitidas con un retardo que obstaculiza grandemente las labores encomendadas”. En tal virtud, se les pidió realizar lo necesario para que las cuentas del segundo semestre del año 1838 fuesen enviadas a tiempo y en forma conjunta, pues el envío “hecho parcialmente, es decir, por separado en distintas ocasiones, dificulta mucho la uniformidad de los trabajos”. Particularmente grave pareció ser el caso del Ministerio de Obras Públicas, ya que se le dirigieron comunicaciones los días 30.1.39 y 13.2.39 porque aún no había enviado las cuentas de rentas y de bienes nacionales del primer semestre del año anterior y ya estaba próxima la fecha del informe al Congreso. Igualmente mediante comunicaciones del 13.2.39 dirigidas a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina y Fomento se les recordó que debían remitir la cuenta de bienes nacionales correspondientes a ese mismo semestre (ver las comunicaciones en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor, cit.*, pp. XXX y XXXI. En todo caso, en artículo de prensa aparecido después del primer informe se sostuvo que: “(...) las controversias, la resistencia activa y pasiva de ciertos organismos, la defensa y la oposición, las críticas mismas, son reacciones que demuestran de manera palpable, el interés despertado por el funcionamiento de la novísima institución (...)”, ver: *HFP*, T. XLVIII, 1938-1939, 3° parte, Doc. 1112, “El informe del Contralor”, p. 97; orig. pub. en: *Ahora*, 15.5.39, p. 1).

fiscalización. Esperaba únicamente, por entender que ello no desvirtuaba la prudencia en materia de defensa -que aconseja silencio y reserva-, que se permitiese controlar las remuneraciones del personal del ejército y que se limitase el sentido de la expresión material de guerra, porque sería inconcebible que todo el presupuesto a cargo de ese ministerio se entendiese vinculado directamente a tales fines, aunque en forma mediata lo estén¹⁷⁰. Eran dos puntos concretos: verificar que quien recibía sueldo a cuenta de él existía realmente y precisar el ámbito de la seguridad. El primero no tuvo mayor trascendencia y se resolvió favorablemente al control. El segundo fue delicadísimo y objeto de larga discusión, de intercambio de documentos y realización de reuniones. Al final se hizo una precisión del sentido de ese material, pero era tan amplio el alcance que de todas maneras el control se veía francamente reducido a poco¹⁷¹. Torres resultó perdedor en este caso, aunque al menos para demostrar lo absurdo de la decisión de ese Consejo advirtió que a la Contraloría se le negaba información sobre asuntos que otros conocían perfectamente¹⁷².

En síntesis y no sólo por este caso concreto -que fue el más polémico pero no el mejor ejemplo de las dificultades encontradas¹⁷³- puede afirmarse que no fue fácil la adaptación, sino muy ardua. Sólo el empeño de Torres y la ayuda de los miembros del Ejecutivo que le apoyaban, le permitió avanzar más allá del papel. Para ejercer labores de control no basta tener el poder legal para ello, sino contar con la disposición del controlado. Desafortunadamente algunos piensan que la actitud de un contralor debe ser de distancia con aquéllos¹⁷⁴. Olvidar que el Contralor no es enemigo del administrador, así como el maestro no lo es del alumno, ni el jefe del empleado, puede ser causa suficiente para crear una barrera

¹⁷⁰. En el archivo privado del Doctor Torres aparecen diferentes documentos relativos a este tema, que incluyen notas del Presidente López, del Contralor y del Ministro de Guerra y Marina. Destaca uno titulado "Mi punto de vista" que contiene las observaciones del segundo.

¹⁷¹. En el primer punto se resolvió que el ministerio remitiera a la Contraloría las cédulas de identidad del personal que "cobra sueldos (...) en las oficinas de pago del Tesoro Nacional" y "de los Comandantes de Unidades a cuyo favor se hubiere ordenado pagar el Presupuesto correspondiente y que por anticipo se cobra para el pago de las tropas (...)". En el segundo punto se resolvió "que la expresión material de guerra (...) comprende todos los equipos y suministros que sean necesarios para el sostenimiento, movilización y fines del ejército (...); y, en consecuencia, todas las inversiones y erogaciones que para tales efectos hiciera el Departamento de Guerra y Marina quedarán fuera de las disposiciones de control" (el contenido de la decisión está en el informe al Congreso en 1939, al que haremos mención luego). Sólo dos ministros estaban a favor de Torres: los de Educación y Fomento, pero no lo apoyaron a la hora de la decisión definitiva (PINO, "Grandezas...", *cit.*, p. 21). POLANCO destaca sólo el apoyo del Ministro de Educación (Eleazar López Contreras, *cit.*, p. 152). Debe destacarse que lo relativo al control de gastos en esta materia ya había sido preocupación en la discusión del proyecto de Ley Orgánica de Hacienda Nacional de 1938 (ver en especial acta del 13.6.38, en: *DDCD*, N° 41, 14.6.38, pp. 20 a 24). Un resumen del caso puede verse en: POLANCO, *Eleazar López Contreras, cit.*, pp. 152 a 154. El problema no es nada sencillo y su solución en Venezuela se resume parcialmente en un dictamen de la Contraloría General de la República publicado en: *DCJ-CGR*, Caracas, 1976, pp. 742 y ss.

¹⁷². En especial, comenta TORRES DE L. que su padre demostró al Presidente "lo estéril de la discusión y lo absurdo de la solución (...), pues en una publicación oficial norteamericana" aparecían "las cantidades de elementos de guerra que compraba Venezuela, las fábricas a quienes las compraba y el precio que pagaba", Así, "lo que se le ocultaba a la Contraloría de la Nación, salía a la luz pública en Estados Unidos" (*ob. cit.*, p. 30).

¹⁷³. No es el mejor ejemplo porque es un problema extremadamente delicado, antes y ahora. La divergencia de criterios era lógica, sobre todo tomando en cuenta lo años a los que nos estamos refiriendo (cfr. POLANCO, *Eleazar López Contreras, cit.*, p. 154).

¹⁷⁴. Esa absurda distancia se llegó a plantear como correcta en las discusiones del proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en 1938. Ante la propuesta nada despreciable de que el Presidente presentara una lista de postulados, el diputado Bereciartu sostuvo: "El Ejecutivo no debe participar en nada (...). El Contralor (...) debe ser un oso armado con uñas afiladas (...). Esa debe ser la actitud del Contralor (...). El Contralor es para controlar al Ejecutivo, no para ponerse de acuerdo con él (...)" (ver acta del 11.6.38, en: *DDCD*, N° 40, 13.6.38, p. 16).

que impida el necesario contacto entre ellos. Bastaría un rechazo para derrumbar la mejor de las intenciones, sin que valga para nada la posibilidad de establecer sanciones. Incluso en el Congreso ya se estaba viendo con malos ojos la gestión de Torres, al no percatarse de que un conjunto de artículos no cambian las mentes¹⁷⁵.

Fue más bien mucho lo que se consiguió hacer en poco tiempo, pues partió realmente de la nada. Sustituir la vieja Contaduría era más que cambiar de nombre y separar la oficina del Ministerio de Hacienda. Así Torres lo entendió y en consecuencia actuó. Comenzando con escasos medios y con muchas ganas, logró demostrar a algunos que sí tenía sentido la fiscalización que se preveía en la ley. Era cuestión de tiempo y dedicación que ello fuese entendido por varios más. No era de esperarse que todas los despachos y archivos quedasen abiertos automáticamente a su requerimiento, que los secretos se desvelasen, que el apego a la ley se convirtiera ahora en la regla absoluta. Sería iluso pensar que ello sería así, pues muchos años de tradición contraria atentarían contra ese propósito.

Claro está, para haber sido la creación de la Contraloría una propuesta presidencial, al menos era deseable más respaldo del Ejecutivo. Fueron varios los reclamos de Torres al Presidente para que impusiera cierta obediencia a los ministros y parece que efectivamente López Contreras actuó en ese sentido. Sin embargo, del consejo a la práctica hay un buen trecho que no siempre se recorrió, lo que incluso condujo a Torres a renunciar, pero no le fue aceptada su dimisión¹⁷⁶. Afortunadamente no dejó el cargo porque una vez recuperados los ánimos, siguió en el ejercicio de su función y a él le debemos ahora muchos de los avances en la materia. Incluso los ministros le iban aceptando paulatinamente¹⁷⁷. No es útil a los efectos de este ensayo hacer un recuento de la forma en que lo consiguió, porque fue producto de un trabajo diario y vasto; de esos que cuando se ve el resultado, es inimaginable la dificultad con que se llegó a él¹⁷⁸. Sí haremos, por constituir un excelente resumen de sus preocupaciones, un repaso al informe que debió presentar por obligación legal ante el Congreso en 1939¹⁷⁹. En él no dudó en afirmar que creía que era “el establecimiento de la Contraloría General de la Nación” uno de los dos hechos que marcaron “con sello de alto

¹⁷⁵. Algunas personas no se dejaban engañar tan fácilmente. Por ejemplo, en artículo firmado por J. Castillo Sarmiento y publicado en *El Universal* el 2.5.40, se lee: “Se ve palpablemente que el revuelo de entusiasmos causados por la nueva Ley (...), expone sólo una falta de examen de las (...) que le precedieron, y una excesiva confianza en las disposiciones legales, como si éstas pudieran valerse por sí mismas, sin que sean dignamente aplicadas por una conciencia cabal de su finalidad” (ver: *PPV*, T. LII, 1940-1941, sección doctrinal, 1° parte, Doc. 1185, “*La Contraloría General de la República: su origen, su poder legal, nuestra legislación hacendaria*”, p. 44.

¹⁷⁶. Según PINO no le fue aceptada la renuncia “para evitar el escándalo” (“*Grandezas...*”, *cit.*, p. 21).

¹⁷⁷. Torres escribió que “cuando una de tantas veces se rumoró un cambio de Gabinete” le dijo al General López “que no cambiase a nadie, pues ya los Ministros iban aceptando la Contraloría” (ver: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, *cit.*, p. 19; TORRES DE L. *ob. cit.*, p. 29; y PINO “*Grandezas...*”, *cit.*, p. 21).

¹⁷⁸. Breves reseñas de la evolución institucional de la Contraloría, aparte de los trabajos de GIRON, IZAGUIRRE, OLIVARES y VIZCAINO, ya citados, pueden verse en: ACOSTA, Doris, “La Contraloría General de la República”, en: *RCF*, N° 119-120, 1986, pp. 131 a 137; CABRERA, Elery, “La Contraloría General de la Nación (1938-1948)”, en: *Historia de la Contraloría General de la República*, Tomo II (1938-1988), CGR, Caracas, 1988, pp. 7 a 47; y ROMERO, Andrés, *La Contraloría General de la República. Síntesis Histórica*, CGR, Caracas, 1995, pp. 31 a 36. Además puede verse: “Síntesis cronológica de la Contraloría General de la República 1935-1985”, en: *RCF*, N° 118, 1985, pp. 5 a 32.

¹⁷⁹. El texto íntegro del informe se encuentra en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, *cit.*, pp. 161 a 203; y en: “Introducción al primer informe de la Contraloría al Congreso de la República”, *RCF*, N° 90, 1978, pp. 33 a 51 y *RCF*, N° 125, 1988-1989, pp. 40 a 58.

valimiento” el derrotero del “bien llamado nuevo régimen de Venezuela”¹⁸⁰. Para él, su creación respondió a una

“necesidad urgente, cual voz de centinela que dice ¡alto! a las viejas y arraigadas costumbres de la indiferencia y del peculado, que tanto daño nos han hecho, pues entre nosotros, en casos frecuentes, parece como si la cosa pública no mereciera otra estimación que la de hacienda particular”.

Sostuvo que para enseñar lo contrario surgió ese órgano, “cuyos frutos cosechará el futuro de Venezuela, cuando el espíritu y propósitos de tan moralizadora institución hayan arraigado en la conciencia nacional”. El informe fue un repaso de los antecedentes del control fiscal, de los problemas que existían para realizarlo, de la gestión de la nueva organización y de las perspectivas de futuro. No fue largo, pero sí bastante pormenorizado¹⁸¹. Aprovechó para recordarle al Congreso la falta de disposición transitoria en la ley para permitir una instalación adecuada, quizás como forma de demostrar su no responsabilidad por una demora lógica¹⁸². También aprovechó para destacar un aspecto fundamental y al que hicimos mención líneas atrás: la necesidad de crear al controlado, y de que éste descubra que el contralor no está en su contra, sino que juntos logran un mismo objetivo. Quien fiscaliza no necesariamente duda de quien administra; de entenderse eso las rencillas disminuyen considerablemente. No son dos personas en pugna, una a la defensiva y otra al ataque escudriñando para ver que hizo mal aquella. Por ello, afirmó que el establecimiento de la Contraloría no era “asunto fácil como puede que se haya creído”, aunque reconoce que estamos acostumbrados “a vivir convencidos de que con leyes escritas es como mejora y progresa el país”, por lo que se ha “creado un enorme prestigio a la mentira convencional”, dejando olvidado que:

“(…) la realidad venezolana (...) nos dice, con ruda verdad, que precisa crear el contralor y el controlado, lo cual será un fin cumplido cuando todos nos hayamos acostumbrado a considerar el control como procedimiento corriente, simple y sencillo, de regularidad administrativa, y nunca como una ofensa al Administrador de una renta Pública”.

¹⁸⁰. Hemos indicado en varias oportunidades como existe acuerdo sobre esta importancia. Por ejemplo, señala Allan BREWER-CARIAS que entre las reformas fundamentales en el régimen de la hacienda pública de los últimos años destaca “la supresión de la vieja institución de la Contaduría General de Hacienda” y la creación de la Contraloría “como organismo con autonomía funcional” (“50 años en la evolución institucional de Venezuela, 1926-1976”, en: *Venezuela moderna...*, cit., p. 699).

¹⁸¹. Como no haremos mención al detalle del informe, bastará indicar ahora que en el mismo se trataron los siguientes aspectos: preparación del personal de la Contraloría para atender a los diferentes ramos de rentas, forma de presentación de las cuentas ministeriales, registro de empleados y control de sueldos, control de gastos de seguridad, utilización de las partidas globales del presupuesto, manejo de los avances a cargo de partidas, registro de bienes estatales, presentación de cauciones, además de algunos aspectos generales sobre la instalación de la Contraloría. Un brevísimo resumen del informe puede verse en: *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, cit., pp. 27 y 28.

¹⁸². Se lee en el informe: “Dictada la Ley (...) entró inmediatamente a regir en virtud de su publicación (...) y nos encontramos (...) sin disponer de los elementos necesarios para poner en marcha el nuevo y complicado Organismo (...) y, en consecuencia, nos entregamos a estudiar y a resolver lo pertinente a la organización de la Oficina, acopiando los elementos necesarios y trazando un plan de trabajo. Esto duró tres meses y, para el día 17 de octubre del año próximo pasado, se instalaba la Contraloría con todo su tren de empleados, preparados medianamente en estos tres meses, con sus libros y modelos de contabilidad, y debidamente organizados las Salas y el Departamento Jurídico, de manera que fue posible iniciar funciones, dándole evasión a todos los distintos trabajos. Como en un puesto de observación, transcurrieron los primeros tres meses, viendo la ejecución del presupuesto y tomando notas para que el estudio y la experiencia hechos fueran base de las observaciones y objeciones que se han venido haciendo relacionadas con tal ejecución”.

Era un proceso, una progresiva preparación y adaptación, por lo que no dudó en afirmar que no sería “empresa de un día”, pero sí totalmente realizable “si se acomete resueltamente y se persevera en ella, sobre todo, con buena fe”¹⁸³. Estaba muy claro, entonces, con respecto a su función. Sabía -cosa que parece que muchos pretendían obviar, concediéndole a la ley un carácter que no tiene- que él saldría del cargo y faltaría mucho por hacer. Incluso, en el informe citó una conversación que sostenida con el Presidente López Contreras en la que le habría dicho que:

“(…) no tendríamos Contraloría, en sentido efectivo, hasta dentro de algunos años, y esto si los empleados escogidos para estas tareas correspondiesen (...) al noble propósito (...) y si los empleados nacionales, (...) principalmente los distinguidos con las más altas y honradas posiciones, colaborasen eficazmente, contribuyendo a impulsar el ejercicio oficial de la Contraloría, por vía amplia, sin egoísmos, ni susceptibilidades, a que somos tan dados los venezolanos”¹⁸⁴.

Como era de imaginar, este informe acaparó la atención de muchas personas: políticos, congresistas, gobierno y uno que otro particular interesado en el tema público. Era el primero que presentaba la organización en que tantas esperanzas algunos habían cifrado y en la que otros no confiaban demasiado¹⁸⁵. Se deseaba saber el estado en que se encontraba la hacienda pública y conocer la gravedad o intensidad de los vicios existentes, pues nadie dudaba que los había; sorpresa hubiera sido que el Contralor dijese que todo iba bien. El interés suscitado se reflejó en la prensa de los días siguientes a su presentación y la mayoría de las opiniones sobre él se centraron en la importancia de que la recién constituida oficina hubiese podido por vez primera revisar el manejo de los fondos estatales y que las irregularidades comprobadas vieran la luz¹⁸⁶. Los editoriales se hacían eco de lo visto por el Contralor y la mayor parte apoyaba su gestión y concebía a Torres como impulsor esencial del proceso de depuración que la administración requería con urgencia¹⁸⁷. No puede despreciarse ese apoyo de la prensa, puesto que ella ejerce una gran influencia sobre buena parte de la población y sus denuncias pueden tener, para algunos, incluso más peso que muchas páginas de informes de altos funcionarios¹⁸⁸.

¹⁸³. CABRERA escribe que quizás “ninguna otra frase exponga con mayor claridad la peripecia institucional de la Contraloría” que la de Torres “al momento de presentar su primer mensaje como Contralor General: crear al controlado y al contralor” (*ob. cit.*, p. 9).

¹⁸⁴. Al recordar la necesidad de colaboración de la administración, recordó que siempre la solicitó, pero destacó que no en todas las oportunidades se le oyó. Fue así como contó al Congreso el problema presentado con las diferentes cuentas de los ministerios y al que hicimos mención anteriormente.

¹⁸⁵. En el archivo del Doctor Torres se encuentran documentos de interés sobre este punto. Por ejemplo, entre la correspondencia recibida en junio de 1938 destacan varias solicitudes de copias del informe, así como felicitaciones por el mismo. Sucedió algo similar, aunque en menor medida, en meses siguientes. También consta en él que Torres lo repartió a muchas personas.

¹⁸⁶. Interesó mucho el tema del control de sueldos y el de las partidas globales del presupuesto. Sobre el primero, en artículo publicado en *El Universal* el 20.4.39, firmado por Luis Alberto Nieto, se resaltó el “paso de avance dado con tino y sabiduría” (ver: *HFP*, T. XLVIII, 3° parte, Doc. N° 1090, “*La Contraloría y nuestro reajuste económico*”, pp. 19 a 22; orig. pub. en: *El Universal*, 20.4.39, pp. 1-9). Sobre la práctica de inclusión de partidas globales en el presupuesto, que impide su correcto control, ver el artículo titulado “*El Presupuesto y la cantidad*” (ver: *HFP*, T. XLVIII, 3° parte, Doc. N° 1113, pp. 99 a 103; orig. pub. en: *El Universal*, 16.5.39, pp. 1-9).

¹⁸⁷. Además de las opiniones de prensa favorables citadas en las notas anteriores, ver también: *HFP*, T. XLVIII, 3° parte, Doc. N° 1112, “*El informe de la Contraloría*”, pp. 97 y 98 (orig. pub. en: *Ahora*, 15.5.39, p. 1).

¹⁸⁸. En el artículo “*El presupuesto y la cantidad*”, citado en la nota precedente se hace alusión a este aspecto y se destaca que la prensa es la otra Contraloría con la que el Estado cuenta y que es anterior a la dirigida por Torres.

Tuvo suerte la Contraloría en haber tenido a Gumersindo Torres como su primer director, puesto que su buena imagen y su prestigio a prueba de ataques, le sirvieron a ella para lograr afianzar su poder de fiscalización y permanecer firme ante la dificultad que significa iniciar tal proceso depurativo¹⁸⁹. No es fácil corregir los vicios que se apoderan de los funcionarios administradores de dinero ajeno, ése que es de todos pero que paradójicamente parece no ser de nadie. Si es difícil ahora, mucho más en aquel momento¹⁹⁰. En esta forma, era imprescindible contar con una persona que inspirase respeto hasta a los opositores del gobierno iniciado en 1936, por lo que fue sumamente acertada la elección del Congreso, sin desmerecer con esto al resto de los postulados para ejercer tal cargo. A pesar de ser la Contraloría el contrapeso del poder de la Administración, debía ser alguien de aceptación generalizada, de respeto colectivo, quien la dirigiera. De lo contrario, la polémica quizás hubiese sido lo único que hubiese encontrado en su camino; y aun así no fue tarea simple ir convenciendo sobre la necesidad y la bondad del efectivo control del gasto. Afortunadamente no fue Torres el único funcionario a quien se puede atribuir el mérito de lograr su consolidación, porque a veces hasta las instituciones más sólidas pueden desmoronarse si caen en manos incorrectas¹⁹¹.

Ese apoyo al Doctor Torres -y en consecuencia a la Contraloría como institución, que en un momento en que apenas surgía no representaba nada en sí misma, si no que todo lo significaba quienes estaban al frente de ella- fue lo que permitió la solidaridad de la opinión pública interesada en estos temas y que hacía votos para que no tuviese inconvenientes para enfrentar los problemas detectados¹⁹². En esta forma, al igual que hemos resaltado que la actitud de Torres al frente del Ministerio de Fomento siempre se estimó profundamente nacionalista y defensora de los intereses de Venezuela, sucedió exactamente lo mismo con su gestión como Contralor, la que fue calificada con términos grandilocuentes que -más allá de poder causar vanidad para quien los recibe; lo que es un asunto distinto- sirvieron de base para las posteriores acciones de la Contraloría¹⁹³, tanto que en 1938 se comenzó un acelerado proceso evolutivo que le llevó a adquirir rango constitucional en 1947, colocándose en el mismo nivel de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial¹⁹⁴.

189. POLANCO reconoce lo difícil de la instalación y funcionamiento de la Contraloría y señala que fueron dos circunstancias las que la favorecieron: el interés del General López y la escogencia del Doctor Torres (*Eleazar López Contreras, cit.*, p. 151). En artículo de prensa se destaca también ese aspecto (ver: *HFP*, T. LII, 1940-1941, sección doctrinal, 1º parte, Doc. 1211, "El informe del Contralor", pp. 128 a 130; orig. pub. en: *La Esfera*, 20.6.40, p. 1). RIVERO pone de relieve lo decisivo de esos momentos iniciales y resalta tanto la dedicación de los encargados de la Contraloría como la disposición de buena parte de los administradores sujetos a la fiscalización (*ob. cit.*, p. 197). Quizás en esta última afirmación se exagera al referirse a un apoyo grande de la administración.

190. ROCHE LANDER, quien vive actualmente en carne propia la dificultad de ser Contralor, comenta que si se revisan los primeros informes de la Contraloría se observa "la similitud en las fallas e irregularidades que confrontaban y confrontan los organismos fiscalizados", por lo que cree que 57 años "parecieran que no han sido suficientes" (*ob. cit.*, p. 35).

191. Muchos nombres podrían citarse, tanto de personas que fueron Contralor General como de otros funcionarios. GIRON destaca a Torres y Luis Pietri (Contralor varios años después) como "pioneros de profundas reformas y de la estabilización de la entidad contralora; promotores de una concepción jurídico-administrativa (...) indubitavelmente revolucionaria" y a quienes no "les ha faltado continuadores" (*Evolución...*, *cit.*, p. 13).

192. Ver, entre otros, el artículo "*El informe de la Contraloría*", *cit.*, en el que se afirma que el informe del Contralor "deja entrever los más optimistas resultados en un futuro cercano" (p. 97).

193. Por ejemplo, se calificaron las observaciones de Torres sobre su primer año de gestión como honradas (*HFP*, "*El informe del Contralor*", *cit.*, p. 129) y patrióticas (*HFP*, "*El informe de la Contraloría*", *cit.*, p. 98). En forma global, GIRON escribe que: "(...) un buen comienzo para la Contraloría (...) que tanta honestidad, sentido de organización y espíritu de sacrificio exige, fue indudablemente la elección de (...) Gumersindo Torres" (*El control...*, *cit.*, p. 299).

194. CABRERA destaca el poco tiempo que tardó en adquirir nivel constitucional (*ob. cit.*, p. 9). Tal

PALABRAS FINALES

1. Al hacer el recuento global de la trayectoria pública de Gumersindo Torres hemos observado a una persona que, convencida de sus ideas, las defendió como pudo e incluso llegó a ser una molestia a los intereses particulares de quienes constituían el apoyo del régimen político en el que vivió la mayor parte de su carrera. Era, ante todo, un funcionario que asumía sus funciones convencido de que su designación no era para provecho personal.

2. Como ministro le correspondió vivir un período en que las empresas concesionarias de hidrocarburos llevaban la batuta, porque así se les permitió por temor a que nos abandonaran y que con ellas se fueran el incipiente desarrollo logrado por el país y las jugosas ventajas económicas de gobernantes corruptos. No obstante, tuvo la disposición suficiente para enfrentar difíciles situaciones que probablemente otros no habrían soportado. Sin embargo, fue nuestra intención hacer ver que no corresponde a la realidad el que Torres fuese una persona solitaria en su lucha y procuramos demostrar como, sin pretender compararlo con él, en Gómez encontró usualmente apoyo a sus ideas, por lo que lo mantuvo dos veces -7 años en total- en el como ministerio. Torres actuaba eso sí- con una capacidad de iniciativa que no tenían otros funcionarios y ello lo llevaba a manifestar opiniones que podían no corresponder con los intereses del dictador. Los ministros y subalternos que no se atrevían a actuar por cuenta propia jamás podían tener problemas con el General, porque no eran más que su instrumentos, voceros o ejecutores.

En todo caso, se encontró siempre ante un dilema que debió molestarle muchísimo: la imposibilidad de que el Estado atendiese una industria tan importante y rentable y saber que sólo empresas extranjeras eran las tenían los conocimientos y el dinero requeridos. Así, sin concesionarias no habría industria, por lo que sin ser sumisos había que ir poco a poco ganando terreno conviviendo con ellas, aunque eso significase ceder en algunos aspectos, a veces mucho y en muchos. En nuestro criterio, era un funcionario que conocía muy bien nuestra realidad y quería cambiarla paulatinamente, sin que apresuramientos hicieran perder lo que se fuera obteniendo, aunque debe reconocerse que en ocasiones llegó a ir con prisa y allí radicaron algunos de sus problemas.

Como ministro excelente, siempre hizo ver a Gómez -aunque no era jurídicamente el presidente en ejercicio en ninguno de los períodos en que ocupó el despacho de Fomento-, la situación existente y le planteó los medios para una actuación comedida pero eficaz. Gómez, quien ya en los días que corren ha perdido mucha de su pésima fama -sin que tampoco haya ganado una buena, como es lo lógico en un dictador- le oía y le seguía a veces, pues confiaba sobremanera en él. Sin embargo, quien mandaba era el General y no el ministro y aquél -y no éste- era un político y valoraba aspectos que otros no toman en cuenta. Por ello, las presiones conseguían buenos efectos sobre él y eso afectó a Torres. No obstante, siempre pareció entender los móviles de ese ir y venir y confiaba en que el paso del tiempo iría remediando la desigualdad presente en la industria petrolera, en la que el dueño de la riqueza se quedaba con la menor parte.

3. En esta forma, sin negarle mérito alguno se demuestra que Torres era partidario del régimen gomecista. Desconocer su apoyo a Gómez y a otros funcionarios no permite entender su comportamiento. Nunca cayó bien a las concesionarias de hidrocarburos, porque no era un simple ejecutor de ordenes superiores. Al tener criterio propio, se corría el grave riesgo -como sucedió- de meter malas ideas en cabeza del dictador. Por ello, no ahorran esfuerzos para salir de él. Ahora, fueron esas malas relaciones con las empresas petroleras y cierta neutralidad política mantenida en su carrera, lo que hizo que pudiera vivir una

rango lleva a VIZCAINO a afirmar que en ese año el control “se convierte en un verdadero Poder, y así queda teóricamente perfilada una institución a la que en el futuro deberemos considerar como piedra fundamental de la administración pública venezolana” (*ob. cit.*, p. 104).

transición bastante fácil cuando el General murió. Ese fallecimiento provocó la muerte civil de muchas personas, que no tenían otro respaldo que el dictador y a cuya sombra vivieron. Torres, en cambio, saltó de un período a otro immaculado. Transitó ese camino tan favorablemente que se le nombró como el primer Contralor General de la Nación, cuando el Congreso -que designa a ese funcionario- no gustaba demasiado de los gomecistas, a pesar de que paradójicamente el Presidente López Contreras también lo había sido.

Gumersindo Torres, ejemplar en su actuación como administrador, fue también un Contralor General de la Nación de perdurable memoria, no por ser el primero que ocupó el cargo -ello es de importancia relativa- sino por dejar organizada una institución que se le entregó carente de vida, salvo su nacimiento en virtud de una norma legal, que no pasa de ser eso. La norma no le dio entidad a la Contraloría, sino que fue él quien logró dársela y pudo así entregar a su sucesor una organización crecida, que en muy pocos años pasó de la nada a un gran respeto; tanto que en al reformarse la Carta Magna en 1947 y al estar demostrada la relevancia de su función, se le concedió rango constitucional junto con las diferentes ramas del poder público.

Por ello hemos afirmado que la Contraloría tuvo suerte de que la dirigiera Gumersindo Torres, debido a que su respetabilidad fue la base para afianzar su poder legal y mantenerse firme frente a las dificultades que se confrontan al iniciar un proceso de control verdadero. Así, que fuese Contralor alguien respetable para la generalidad de las personas era esencial, porque el apoyo al designado repercutiría en el respaldo a la institución. Sin él, quizás la Contraloría hubiera disfrutado de una suerte menor pues no son escasos los ejemplos de organizaciones a las que no se les deja ni arrancar y si no logran éxito inmediato, ya se les entiende fracasadas; que apenas comenzando encuentran todos los obstáculos posibles en el camino, algunos puestos a propósito. Afortunadamente no sucedió así con la Contraloría, sino que se le dio el tiempo necesario para actuar con la prudencia del caso y encontrar las vías adecuadas para frenar costumbres adquiridas por años de pillería y, en el mejor de los casos, de descuido. La única oposición seria que se le hizo a Torres fue la falta de celeridad en iniciar sus funciones, pero aclarado que eso no le era atribuible a él, se solucionó con relativa facilidad.

En la introducción de este ensayo criticamos el maniqueísmo del que partió la fama del Doctor Gumersindo Torres. Sin embargo, de no haber sido por él probablemente nunca hubiese podido encargarse de la Contraloría -ni de nada más- porque hubiera muerto en la vida pública junto con Gómez. Fue positivo para el país, entonces, esa concepción inicial fuera de contexto. Claro está, hoy en día -luego de décadas de esos hechos que narramos- se justifica realizar el estudio detenido de este ciudadano ejemplar, ahora sin esa oposición entre buenos y malos. Este trabajo pretendió ser una aproximación a ese análisis mucho más completo que debería hacerse.

4. En fin, fue gratificante escribir un ensayo como éste, no simplemente para resaltar la figura de una persona -aunque sea digna de elogio- sino para destacar la necesidad de actuar en las áreas que nos corresponden con la seriedad, responsabilidad y eficiencia que se esperan de nosotros y que desafortunadamente no siempre se recuerdan. Escribir sobre la vida de alguien de conducta digna en el desempeño de los distintos cargos que debió ocupar en su larga trayectoria, se hace para tomarla como ejemplo, tanto para aquéllos que tienen un comportamiento igual como para aquéllos que no; para los primeros para reafirmar la necesidad de la continuación y para los segundos para intentar demostrar la importancia de seguirlo.

BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA¹⁹⁵

I. Trabajos en los que se hace una reseña general de la vida del Doctor Torres:

DIEZ, Julio, *Notas y Notables*, Talleres Gráficos de Mersifrica, Caracas, 1972.

DUPUY ORDOÑEZ, Crisálida, *Gumersindo Torres. Primer Contralor*, Contraloría General de la República (CGR), Caracas, 1995.

---, "Semblanzas biográficas de los Contralores Generales de la República" (nota biográfica), en: *Historia de la Contraloría General de la República, Tomo II (1938-1988)*, CGR, Caracas, 1988, pp. 161 a 203 (en concreto, pp. 167 y 168).

FUNDACION POLAR, *Diccionario de historia de Venezuela* (nota biográfica), Editorial Ex-Libris, Caracas, 1988 (p. 713).

MARTINEZ Anibal, La exacta comprensión: Gumersindo Torres y el petróleo venezolano, 3° ed. de la obra Gumersindo Torres, Edreca Editores, Caracas, 1977 (1° ed: Gumersindo Torres, Caracas, 1975; 2° ed.: Gumersindo Torres: The pioneer of Venezuelan petroleum policy, trad. de Patricia Pernalet, Petróleos de Venezuela, Shawnee Printing Company, Shawnee, Oklahoma, Estados Unidos de América)

PINO ITURRIETA, Elías, "Grandezas y miserias de un empleado gomecista: Gumersindo Torres entre su patria y su jefe" (discurso), en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe*, CGR, Caracas, 1995, pp. 9 a 22.

--- (edición a su cargo), "Gumersindo Torres" (nota biográfica), en: *Los hombres del Benemérito (epistolario inédito)*, Tomo II, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985 (p. 411).

SEGNINI, Yolanda, *Los caballeros del post-gomecismo* (nota biográfica), colección trópicos, Alfadil ediciones, Caracas, 1990 (p. 210).

VENEZUELA, Contraloría General de la República, *La Contraloría General de la República. Síntesis histórica* (nota biográfica) (p. 13).

---, "Galería de Contralores" (nota biográfica) en: *Revista de Control Fiscal*, N° 90, CGR, Caracas, 1978 (p. 12).

II. Trabajos con referencias a la figura del Doctor Torres en materia petrolera o como funcionario del régimen de Juan Vicente Gómez:

BALESTRINI, César, *La industria petrolera en Venezuela y el cuatricentenario de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, Caracas, 1966.

^{195.} En la bibliografía que presentamos puede extraerse, en la mayor parte de los casos por referencias incidentales, información sobre Gumersindo Torres. A fin de sistematizarla mejor, la hemos clasificado en tres: 1) trabajos que hacen una reseña general -normalmente notas biográficas brevísimas- sobre el Doctor Torres; 2) trabajos en los que se hallan referencias limitadas a la materia petrolera o al régimen gomecista; y 3) aquéllos en los que las menciones se limitan a su gestión como Contralor General de la Nación. La intención de esta división es que cada parte corresponda, relativamente, a los tres capítulos de este ensayo. En categoría aparte ubicamos algunas obras referidas a la historia política venezolana o a la evolución de las legislaciones minera, de hidrocarburos y de hacienda pública, en las que aunque no se haga alusión al Doctor Torres, permiten conocer los períodos en los que se desarrolló y las materias que debió tratar. Por último, hemos incluido una lista de compilaciones de documentos de la época en la que el Doctor Torres ejerció sus cargos públicos, así como de los que constituyen su correspondencia oficial.

BAPTISTA, Asdrúbal y Bernard MAMMER, *El petróleo en el pensamiento político venezolano: un ensayo*, 2° ed., Ediciones Iesa, Caracas, 1992.

BETANCOURT, Rómulo, *El petróleo de Venezuela*, Editorial Seix Barral, Barcelona (España), 1978.

---, *Venezuela, política y petróleo*, 2° ed., Editorial Seix Barral, Barcelona (España), 1978.

CABALLERO, Manuel, *Entre Gómez y Stalin (la sección venezolana de la internacional comunista)*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1989.

---, *Gómez, el tirano liberal*, Monte Avila Editores-Banco de Maracaibo, Caracas, 1993.

GONZALEZ, Godofredo, *La revolución de Los Barrosos*, Ediciones Centauro, Caracas, 1987.

FUENMAYOR, Juan Bautista, *Historia de la Venezuela política contemporánea 1899-1969*, Tomo I, Talleres Tipográficos de M.A. Garcia e hijo, Caracas, 1975.

LACUEVA TERVEL, Aurora, *Historia del petróleo en Venezuela*, Editorial Tinta, Papel y Vida, Caracas, 1991.

LIEUWEN, *Petroleum in Venezuela*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1955.

LISCANO, Juan, "Líneas de desarrollo de la cultura venezolana en los últimos cincuenta años", en: *Venezuela moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, 2° ed., Fundación Eugenio Mendoza-Editorial Ariel, Barcelona (España), 1979, pp. 863 a 963.

LOPEZ-ORIHUELA, Alcides, *Venezuela democrática: política, educación y petróleo*, Espasande SRL Editores, Caracas, 1985.

MACHADO DE ACEDO, Clemy, *La reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1943: un impulso hacia la modernización*, Gráfica Sketch C.A., Caracas, 1990.

MC BETH, B.S., *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*, University Press, Cambridge, 1983.

MARTINEZ, Aníbal, *Cronología del petróleo venezolano*, 3° ed., Ediciones Foninves (colección ciencia y petróleo), Cromotip, Caracas, 1976 (originalmente publicado en inglés por George Allan Unwin Ltd., Londres, 1969).

---, "Dos figuras", en: *Petróleo: seis ensayos*, Edreca Editores, Caracas, 1971, pp. 111 y ss.

MOLEIRO, Rodolfo, *De la dictadura a la democracia*, Eleazar López Contreras, linderero y puente entre dos épocas, 3° ed., Editorial Pomaire de Venezuela, Caracas, 1993.

PEÑA, Alfredo (comp.), *Entrevistas de Alfredo Peña, Democracia y reforma del Estado* (entrevista al Doctor Eloy Lares Martínez), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.

PEREZ SCHAEEL, María Sol, *Petróleo, cultura y poder en Venezuela*, Monte Avila Editores Latinoamericana, Caracas, 1993.

PINO ITURRIETA, Elías, "Estudio preliminar", en: *Los hombres del Benemérito (epistolario inédito)*, Tomo I, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985.

PRIETO SOTO, Jesús, *¡Arriba Juan Pablo!*, s.e., s.f.

---, *Reversión petrolera venezolana*, s.e., 1980.

POLANCO ALCANTARA, Tomás, *Eleazar López Contreras*, 3° ed., Academia Nacional de la Historia, Grijalbo, Caracas, 1991.

---, *Juan Vicente Gómez, aproximación a una biografía*, 2° ed., Academia Nacional de la Historia, Grijalbo, Caracas, 1990.

RANGEL, Domingo Alberto, *Gómez, el amo del poder*, Vadell Hermanos Editores, Valencia (Venezuela), 1990.

RODRIGUEZ GALLAD, Irene, *El petróleo en la historiografía venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1974.

---, "Perfil de la economía venezolana durante el régimen gomecista", en: *Juan Vicente Gómez y su época* (comp.: Elías Pino Iturrieta), 2° ed., Monte Avila Editores Latinoamericana, Caracas, 1993, pp. 81-ss.

SILVA, Carlos Rafael, "Bosquejo histórico del desenvolvimiento de la economía venezolana en el siglo XX", en: *Venezuela moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, 2° ed., Fundación Eugenio Mendoza-Editorial Ariel, Barcelona (España), 1979, pp. 763-861.

TARRE MURZI, Alfredo (Sanín), "Los Ministros", en: *Juan Vicente Gómez ante la historia*, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, San Cristóbal (Venezuela), 1986, pp. 283 a 290.

TUGWELL, Franklin, *La política del petróleo en Venezuela*, Monte Avila Editores, Caracas, 1975.

URBANEJA, Diego Bautista, *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, Cepet, Caracas, 1992.

VALLENILLA, Luis, *Auge, declinación y porvenir del petróleo venezolano*, 2° ed., Monte Avila Editores, Caracas, 1990.

VELASQUEZ, Ramón J., *Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez*, 9° ed. ampliada (ed. homenaje al autor), Congreso de la República, Caracas, 1988.

III. Trabajos con referencias a la figura del Doctor Torres como Contralor General de la Nación:

CABRERA, Elery, "La Contraloría General de la Nación (1938-1948)", en: *Historia de la Contraloría General de la República*, Tomo II (1938-1988), CGR, Caracas, 1988, pp. 7 a 47.

GIRON RAMIREZ, Siebel, *El control fiscal, la Contraloría General de la República, organización y procedimientos*, Smar S.C. Artes Gráficas, Madrid, 1968.

---, *Evolución jurídica de la Contraloría General de la República*, CGR, Caracas, s.f.

ROCHE LANDER, Eduardo, "Honestidad de una gestión" (discurso), en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe*, CGR, Caracas, 1995, pp. 31 a 36.

ROMERO, Andrés Eloy, *La Contraloría General de la República. Síntesis Histórica*, CGR, Caracas, 1995, pp. 31 a 36.

TORRES DE LECUNA, Carmen C., "Gumersindo Torres: la satisfacción moral en una vocación de servicio" (discurso), en: *Gumersindo Torres Millet: entre su patria y su jefe*, CGR, Caracas, 1995, pp. 27 a 30.

IV. Trabajos sobre historia venezolana y evolución de las legislaciones petrolera, hacendística y contralora:

ACOSTA MERLANO, Doris Mercedes, "La Contraloría General de la República", en: *Revista de Control Fiscal*, N° 119-120, 1986, pp. 131 a 137.

AYALA, José Ramón, *Epítome de Legislación y Derecho Minero Venezolano*, Tipografía Americana, Caracas, 1945.

BENDAHAN, Daniel, *La legislación venezolana sobre hidrocarburos*, Ediciones de la Bolsa de Comercio de Caracas, Empresa el Cojo, Caracas, 1969.

BREWER-CARIAS, Allan, "50 años en la evolución institucional de Venezuela, 1926-1976", en: *Venezuela moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, 2° ed., Fundación Eugenio Mendoza-Editorial Ariel, Barcelona (España), 1979, pp. 533 a 761.

---, "Estudio preliminar: la conformación político-constitucional del Estado venezolano", en: *Las constituciones de Venezuela*, Universidad Católica del Táchira, Centro de Estudios Constitucionales, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985.

CARRERA DAMAS, Germán, *Formulación definitiva del proyecto nacional: 1870-1900*, Cuadernos Lagoven, Caracas.

DUQUE CORREDOR, Román J., "Evolución del derecho petrolero venezolano", en: *Revista de Derecho Público*, N° 23, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985.

DUQUE SANCHEZ, José Román, *Manual de Derecho Minero venezolano*, 2° ed., Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1966.

GONZALEZ BERTI, Luis, *Compendio de Derecho Minero*, Ediciones Universidad de Los Andes, Mérida, 1982,

IZAGUIRRE, Antonio José, "El control fiscal en Venezuela y sus antecedentes históricos", en: *Revista de Control Fiscal*, N° 97.

MORON, Guillermo, *Breve historia de Venezuela*, Espasa-Calpe. S.A., Madrid, 1979.

---, *Los Presidentes de Venezuela 1811-1979*, Meneven, Caracas, 1979-1980.

OLIVARES BOHORQUEZ, Juan, "Evolución histórica del control fiscal en Venezuela", en: *Revista de Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 29, CGR, Caracas, 1963, pp. 32 y ss.

RIVERO, Manuel Rafael, "Ser útil a la patria" (discurso), *Homenaje al General Eleazar López Contreras* (edición dirigida por Tomás Polanco Alcántara), Banco Central de Venezuela, Caracas, 1988, pp. 195 a 201.

ROURKE, Thomas, *Gómez, tirano de los Andes* (trad. del original en inglés por Ramón Armando Rodríguez), Ediciones Edime, Madrid-Caracas, 1952.

SALCEDO-BASTARDO, J.L., *Historia fundamental de Venezuela*, 10° ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1993.

SANIN, *López Contreras. De la tiranía a la libertad*, Editorial Ateneo de Caracas, Caracas, 1982.

SUAREZ M., Jorge Luis, "Evolución de la intervención del Estado venezolano en la industria de los hidrocarburos" en: *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 47, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, pp. 83 a 124.

VELASQUEZ, Ramón J., “Aspectos de la evolución política de Venezuela en el último medio siglo”, en: *Venezuela moderna: Medio siglo de historia 1926-1976*, 2° ed., Fundación Eugenio Mendoza-Editorial Ariel, Barcelona (España), 1979, pp. 11 a 433.

VENEZUELA, Contraloría General de la República, “Los 40 años de la Contraloría General de la República” (editorial), en: *Revista de Control Fiscal*, N° 90, 1978, pp. 5 a 8.

---, ---, “Síntesis cronológica de la Contraloría General de la República 1935-1985”, en: *Revista de Control Fiscal*, N° 118, 1985, pp. 5 a 32.

VILORIA, Enrique, *Petróleos de Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983.

VIZCAINO VITA, Francisco, “Antecedentes históricos del control fiscal en Venezuela”, en: *Revista de Control Fiscal*, N° 125, 1988-1989, pp. 99 a 105.

IV. Compilaciones de documentos:

BETANCOURT, Rómulo, *La segunda independencia de Venezuela* (recopilación de artículos de opinión aparecidos en prensa), Tomo I (1937), Editorial Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 1992.

CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique (comp.), *Historia de las finanzas públicas de Venezuela Siglo XX*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1991 y 1992:

“Acotaciones al mensaje presidencial”, T. XLVIII 1938-1939, 1° parte, Doc. 998, pp. 169 a 171 (orig. pub. en: *Ahora*, 4.5.38, p. 5).

“Acotaciones al mensaje presidencial (IV)”, T. XLVIII 1938-1939, 1° parte, Doc. 1001, pp. 178 a 180 (orig. pub. en: *Ahora*, 9.5.38).

“El informe del Contralor”, T. LII, 1940-1941, sección doctrinal, 1° parte, Doc. 1211, pp. 128 a 130 (orig. pub. en: *La Esfera*, 20.6.40, p. 1).

“El informe de la Contraloría”, T. XLVIII, 1938-1939, 3° parte, Doc. 1112, pp. 97 y 98 (orig. pub. en: *Ahora*, 15.5.39, p. 1).

“El presupuesto y la cantidad”, T. XLVIII, 1938-1939, 3° parte, Doc. 1113, pp. 99 a 103 (orig. pub. en: *El Universal*, 16.5.39, pp. 1-9)

“La Contraloría General de la República: su origen, su poder legal, nuestra legislación hacendaria” (por J. Castillo Sarmiento), T. LII, 1940-1941, sección doctrinal, 1° parte, Doc. 1185, pp. 43 y 44 (orig. pub. en: *El Universal*, 2.5.40, pp. 1-9).

“La Contraloría General es el único sistema que puede garantizar la pulcritud administrativa”, T. XLVIII, 1938-1939, 1° parte, Doc. 985, pp. 133 a 135 (orig. pub. en: *El Universal*, 26.4.38, p. 1).

“La Contraloría y nuestro reajuste económico” (por Luis Alberto Nieto), T. XLVIII, 1938-1939, 3° parte, Doc. 1090, pp. 19 a 22 (orig. pub. en: *El Universal*, 20.4.39, pp. 1-9).

QUINTERO, Inés (comp.), *Los hombres del Benemérito (epistolario inédito)*, Tomo II (recopilación de correspondencia de Gumersindo Torres), Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, Instituto de Estudios Hispanoamericanos, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985, pp. 413 a 440.

TORRES, Gumersindo, *Archivo personal* (compilación a cargo y cuidado de su familia).

VELASQUEZ, Ramón J., *Epígrafes para un perfil de la Venezuela contemporánea*, Tomo II, Publicaciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda, s.f.

VENEZUELA, Congreso de la República, Cámara de Diputados, *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos de Venezuela*, Imprenta Nacional, Caracas, 1938 (diarios de fechas 20.5.38, 13.6.38 y 14.6.38).

VENEZUELA, Congreso de la República, *El Pensamiento político venezolano del siglo XX*, Documentos para su estudio, Ediciones conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, Congreso de la República, Caracas:

“El gobierno frente al imperialismo” (por Rodríguez, Valmore), T. 16: *El debate político en 1936*, Doc. 319, pp. 153-155 (orig. pub. en: V, año I, N° 33, 17.12.36).

“El Pecado Original” (por Del Moral, Ildefonso), T. 5: *La oposición a la dictadura gomecista: liberales y nacionalistas*, Doc. 193, pp. 103 a 107 (orig. pub. en: *Venezuela Futura*, Nueva York, septiembre de 1931, p. 3)

“Carta desde Cuba a Eduardo Zamacois” (por Arraiz, Rafael Angel), T. 7: *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, pp. 243 a 249 (orig. pub. bajo el título “En defensa de Venezuela: carta desde Cuba a Eduardo Zamacois”, en: *La discusión*, La Habana, s.f.).

“En defensa propia” (por Arcaya, Pedro Manuel), T. 8: *Los pensadores positivistas y el gomecismo*, pp. 273-ss (texto tomado de: *Memorias de un venezolano en la decadencia*, de José Rafael Pocaterra, cap. 2).

“Historia sintética de una dictadura contada por su propio esqueleto”, Doc. 223 (texto tomado de: *Memorias de un venezolano en la decadencia*, de José Rafael Pocaterra)

VENEZUELA, Contraloría General de la República, Dictámenes de la Consultoría Jurídica de la Contraloría General de la República 1969-76, Ediciones de la CGR, Caracas, 1976.

---, ---, “Documentos para la historia de la Contraloría” (documentos sobre la instalación de la Contraloría), en: *Revista de Control Fiscal*, N° 90, CGR, Caracas, 1978, pp. 147 a 153.

---, ---, “Documentos para la historia de la Contraloría” (exposición de motivos del proyecto de reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional), en: *Revista de Control Fiscal*, N° 91, CGR, Caracas, 1978, pp. 137 a 147.

---, ---, Gumersindo Torres. Primer Contralor, CGR, Caracas, 1995.

---, ---, “Introducción al primer informe de la Contraloría al Congreso de la República”, en: *Revista de Control Fiscal*, N° 90, CGR, Caracas, 1978, pp. 33 a 51 y en: *Revista de Control Fiscal*, N° 125, CGR, Caracas, 1988-1989, pp. 40 a 58.

---, *Boletín del Archivo Histórico de Miraflores* (N° 9-10; 60; 64-65-66; 67; y 74), Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, Caracas.

Comentarios Monográficos

Las Asambleas Constituyentes en la Historia de Venezuela

Allan R. Brewer-Carías

I

Una Asamblea Constituyente, como resulta del significado propio de las palabras, es un congreso de representantes convocado con el objeto de constituir un Estado, es decir, establecer la organización política de una sociedad dada, en un territorio determinado. En este sentido estricto, en Venezuela, en realidad, hemos tenido sólo dos Asambleas Constituyentes: el *Congreso General* de 1811 reunido en Caracas con el objeto de constituir el Estado venezolano independiente de la Corona Española con la sanción de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela 21-12-1811; y el *Congreso Constituyente* convocado en Valencia, en 1830 por el General Páez, para constituir el Estado venezolano separado de la Gran Colombia y la sanción de la Constitución del Estado venezolano (22-9-1830). Con ello se inició el primer período de nuestra historia política: el del *Estado Semidescentralizado* (1811-1864).

Una vez, constituido el Estado venezolano independiente y autónomo, a partir de 1830, ha habido Asambleas Constituyentes pero no en el sentido estricto de "constituir" un Estado, sino de *reconstituir* el sistema político y reformar la Constitución, lo que en toda nuestra historia política siempre ha ocurrido después de una ruptura del hilo constitucional.

En efecto, la Constitución de 1830 fue reformada por el Congreso conforme al procedimiento previsto en la misma (art. 227) en 1857. Posteriormente, como consecuencia del golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Monagas, con la denominada Revolución de Marzo de 1858 comandada por Julián Castro, se convocó a una *Gran Convención Nacional* reunida en Valencia que sancionó la Constitución de 31-12-1858.

II

Luego de la anulación de dicha Constitución de 1858 por José Antonio Páez en 1862, y de las Guerras Federales, la *Asamblea Constituyente* reunida en Caracas en 1864, sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (13-4-64), con la cual se inició el segundo período constitucional de Venezuela, el del *Estado Federal* (1864-1901).

Después de múltiples vicisitudes políticas que afectaron la vigencia de la Constitución de 1864 como la Revolución Azul de 1868 comandada por José Tadeo Monagas y la Revolución de Abril de 1870, comandada por Antonio Guzmán Blanco; conforme a sus normas (art. 122) el Congreso modificó, en 1874, la Constitución de 1864. Igual sucedió después de la Revolución Reivindicadora comandada por Guzmán Blanco en 1879, correspondiendo al Congreso modificar de nuevo, en 1881, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (27-4-1881).

El Congreso volvió a reformar la Constitución de 1864 (conforme al artículo 118 de la reforma de 1881) en 1891, y luego de la Revolución Legalista de 1892 comandada por Joaquín Crespo, se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que se reunió en Caracas en 1893, que sancionó la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893 (21-6-93).

III

Luego de la Revolución Liberal Restauradora comandada por Cipriano Castro en 1899, en 1900 se convocó una *Asamblea Nacional Constituyente* que sancionó la Constitución de 1901 (29-3-01), con lo que se inició el tercer período constitucional de Venezuela, el del *Estado Centralizado Autocrático* (1901-1945).

Después de la Revolución Reivindicadora comandada por Manuel Antonio Matos, y del triunfo militar de Gómez contra los caudillos liberales, en 1904, el Congreso asumió las funciones, facultades y derechos que corresponden al *Poder Constituyente*, y sancionó la Constitución de 1904.

Después de la definitiva asunción del poder por Gómez y el exilio de Castro, conforme lo preveía la Constitución de 1904 (art. 127), el Congreso enmendó la Constitución en 1909. La consolidación de Gómez en el poder originó la convocatoria de un *Congreso de Diputados Plenipotenciarios* que promulgó un Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 y luego sancionó la Constitución de 1914 (19-6-14). Dicha Constitución, como lo establecía su texto, (art. 130), fue enmendada o reformada en varias ocasiones durante el régimen de Gómez, en 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931. Luego de la muerte de Gómez, en diciembre de 1935, la Constitución fue objeto de otras reformas por el Congreso en 1936 (20-7-36) durante el gobierno de Eleazar López Contreras, y en 1945, durante el gobierno de Isaías Medina Angarita (5-5-45).

IV

El 18 de Octubre de 1945 estalló la Revolución de Octubre comandada por militares y el Partido Acción Democrática, iniciándose en esta forma el cuarto de los períodos políticos de nuestra historia el del *Estado Democrático Centralizado*. La Junta Revolucionaria de Gobierno convocó en 1946 la elección de una *Asamblea Constituyente* que se reunió en Caracas y sancionó la Constitución de 1947 (5-7-47).

El 24 de noviembre de 1948 se produjo un golpe de Estado contra el gobierno del Presidente Gallegos, disponiendo la Junta Militar en el Acta de Constitución del Gobierno Provisorio la aplicación de la Constitución de 1936, reformada en 1945. En 1953 se eligió una *Asamblea Constituyente* de los Estados Unidos de Venezuela, que sancionó la Constitución de 1953 (15-4-53).

Luego de un nuevo golpe de Estado, en 1958, la Junta Militar y la subsiguiente Junta de Gobierno asumieron el poder continuando en aplicación la Constitución de 1953, hasta que el Congreso electo en 1958, conforme a dicho texto (art. 140 y sigts.), reformó totalmente la Constitución, sancionando la Constitución del 23-1-61, que tuvo como modelo la de 1947 y que está actualmente en vigencia.

V

Del panorama histórico antes descrito, resulta que después de las dos iniciales *Asambleas Constituyentes* del Estado venezolano independiente (1811) y autónomo (1830), que dieron inicio al primer período político de nuestra historia la del *Estado Semidescentralizado* (1811-1864); todas las *Asambleas Constituyentes* posteriores fueron consecuencia de golpes de Estado, guerras o Revoluciones. Así sucedió con la *Asamblea Constituyente* de 1858, dentro de dicho primer período histórico, que concluyó con las Guerras Federales (1858-1863).

Como resultado de estas guerras, se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1864 que dio inicio al segundo período de nuestra historia política que fue la del *Estado Federal* (1864-1901). En ese período, luego de la Revolución Legalista de 1892 se celebró la *Asamblea Constituyente* de 1893, concluyendo el período con la Revolución Liberal Restauradora (1899).

Como resultado de esa Revolución, se dio inicio al tercer período histórico de la vida política venezolana, la del *Estado Autocrático Centralizado*, con la *Asamblea Constituyente* de 1901. En ese período histórico, en 1904 el Congreso asumió el Poder Constituyente reformando la Constitución, concluyendo dicho período con la Revolución de Octubre de 1945.

Como resultado de esta Revolución, se inició el cuarto período de nuestra historia política, el del actual *Estado Democrático Centralizado* con la *Asamblea Constituyente* de 1946, y la reconstitución del sistema político con la Revolución Democrática de 1958.

Cuarenta años después, en medio de la crisis actual del sistema político, resulta inevitable una nueva reconstitución del sistema político y del Estado. Por primera vez en nuestra historia se plantea claramente la posibilidad de convocar una *Asamblea Constituyente* pero en democracia, para precisamente evitar la ruptura del hilo constitucional y reconstituir el sistema político en libertad, para lo cual resulta indispensable ejecutar una reforma puntual de la Constitución de 1961 para regularla. Los venezolanos de estos tiempos, en un país democratizado como el nuestro, no merecemos tener que soportar una ruptura del hilo constitucional, para que luego se tenga que convocar la *Asamblea Constituyente*.

*El Consejo de la Judicatura ¿Órgano Administrativo con Autonomía Funcional que dicta Sentencias?**

Cosimina G. Pellegrino Pacera
Abogado

SUMARIO

INTRODUCCION

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *La Separación de Poderes: Locke, Montesquieu.* 2. *Los Poderes del Estado y las funciones estatales en Venezuela.*

II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

1. *Antecedentes.* 2. *Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura.* A. *Posiciones doctrinarias.* B. *Criterios jurisprudenciales (caso: Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura).* 3. *Opinión de la Procuraduría General de la República.*

III. LOS ACTOS CUASI-JURISDICCIONALES

1. *Definición.* 2. *Origen de la noción de “acto administrativo jurisdiccional” o “acto cuasi-jurisdiccional”.* 3. *Alcance jurídico de la Teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales.* 4. *Otras posiciones.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

Seguidamente, ofreceremos un estudio sobre la naturaleza del Consejo de la Judicatura y de los actos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional por el referido órgano, con ocasión de la sentencia dictada por nuestro Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, de fecha 28 de febrero de 1.985 (caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura). En este fallo, para la mayoría sentenciadora, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza “tridimensional” que ejerce funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales.

Ahora bien, la doctrina jurisprudencial creada por nuestro Máximo Tribunal se remonta en los años 1.969 y 1.974, cuando sostuvo que las decisiones disciplinarias emanadas del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias y, por tanto, excluidas del control jurisdiccional que ejerce la Corte sobre los actos de la Administración Pública.

En el presente trabajo, se podrá observar la evolución, tanto doctrinaria como jurisprudencial, de la naturaleza del Consejo de la Judicatura y sus actos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. *La Separación de Poderes. Locke. Montesquieu*

El artículo 118 de nuestra Carta Magna¹ consagra que: “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado* a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Central de Estudios de Postgrado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Al respecto, la Exposición de Motivos de la Constitución señala que esta definición, relativa a la SEPARACIÓN DE LOS PODERES, introduce “la revisión que el concepto clásico de Montesquieu ha recibido en el Derecho Moderno”.

No obstante, antes de hablar de Montesquieu, el antecedente realmente importante lo constituye el Ensayo sobre el Gobierno Civil de John Locke (1690).

El sistema de gobierno descrito por Cronwell en su obra “Instrumento de gobierno”, las elaboraciones doctrinarias de la escuela iusnaturalista y, principalmente, la organización política existente en su país, Inglaterra, son los elementos que más influyen en la concepción de Locke. Su importancia es tal, que para algunos autores, el pensador inglés es visto como el creador de la doctrina de la separación y equilibrio de poderes². Señalaba Locke que: “Tenemos, pues, que la finalidad máxima y principal que buscan los hombres al reunirse en estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes; esa salvaguardia es muy incompleta en el estado de la Naturaleza. En primer lugar, se necesita una ley establecida, aceptada, conocida y firme que sirva por común consenso de norma de lo justo y de lo injusto, y de medida común para que puedan resolverse por ella todas las disputas que surjan entre los hombres. Aunque la ley natural es clara e inteligente para todas las criaturas racionales, los hombres, llevados de su propio interés, o ignorantes por falta de estudio de la misma, se sienten inclinados a no reconocerla como norma que les obliga cuando se trata de aplicarla a los casos en que está en juego su interés. En segundo lugar, hace falta en el estado de Naturaleza un juez reconocido e imparcial, con autoridad para resolver todas las diferencias, de acuerdo con la Ley establecida. Como en ese estado es cada hombre juez y ejecutor de la Ley natural, y como todos ellos son parciales cuando se trata de sí mismos, es muy posible que la pasión y el rencor los lleven demasiado lejos; que tomen con excesivo acaloramiento sus propios problemas, y que se muestren negligentes y despreocupados de los problemas de los demás. En tercer lugar, con frecuencia, en el estado de Naturaleza, se hace necesario un poder suficiente que respalde y sostenga la sentencia cuando ésta es justa, y que la ejecute debidamente. Quienes se han hecho culpables de una injusticia, rara vez dejarán de mantenerla si disponen de fuerza para ello”³.

Asimismo, Locke enuncia la teoría de que el ejercicio de estas funciones por la misma persona o grupo de personas pone en peligro la libertad. “El poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y del gobierno. Los hombres no renunciarían a la libertad del estado de Naturaleza para entrar en sociedad, ni se obligarían a un gobierno, no siendo para salvaguardar sus vidas, libertades y bienes, y para asegurarse la paz y la tranquilidad mediante normas establecidas de derecho y de propiedad. Es impensable que se propongan, aún si tuviesen poder para hacerlo, poner en manos de una persona o de varias un poder absoluto sobre sus personas y bienes, otorgar al magistrado fuerza para que ponga en ejecución sobre ellos arbitrariamente los dictados de una voluntad sin límites”⁴.

Ahora bien, en este sentido sostiene el Profesor Brewer-Carías que dentro de las medidas destinadas a racionalizar y limitar el poder, Locke formula una distribución de las funciones del Estado. En efecto, distingue cuatro funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes, y la de emplear la fuerza en el orden externo en defensa de la comunidad. A la primera de dichas

1. Vid. *Gaceta Oficial* N° 3.357 Extraordinario de fecha 2 de marzo de 1.984.

2. Cfr. TARRE BRICEÑO, Gustavo: “La Separación de Poderes en Venezuela”, en *Estudios Sobre La Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1.979, pág. 1369 y siguientes.

3. Ensayo sobre el Poder Civil. N° 124, 125 y 126.

4. Ensayo sobre el Poder Civil. N° 137.

funciones, la de hacer las leyes, la califica de poder legislativo, “al cual los demás poderes están y deben estar subordinados”; a la tercera de dichas funciones, la califica de poder ejecutivo, comprendiendo la “ejecución de las leyes municipales de la sociedad dentro de ella misma y por encima de sus partes”, y a la cuarta de las funciones señaladas la califica de poder federativo, que comprende “el poder de la guerra y de la paz, las ligas y alianzas de las transacciones (acuerdos) con todas las personas o comunidades fuera del Estado”. De las funciones que distingue en todo Estado soberano, a la única que no califica de “poder” es a la función de juzgar, la cual se concebía en la tradición inglesa, como un atributo general del Estado”^{5 6}.

Dentro de un esfuerzo para racionalizar las funciones del Estado, la novedad de la Tesis de Locke estaba en la distinción entre la facultad de legislar y la de utilizar la fuerza en ejecución de las leyes, no siendo necesario individualizar el poder de juzgar, el cual, más aún en Inglaterra era función tradicional del Estado. Al respecto, debemos hacer notar que Locke no da un lugar especial en su clasificación al Poder Judicial, que parece incorporar al Legislativo. En este sentido, señala el tratadista Paul Janet que en la obra de Locke, el Poder Legislativo representa “el poder de determinar la ofensa, la comprensión, la reparación y la sanción”⁷. Sin embargo, interpretan algunos autores ingleses que según Locke, el Poder Judicial estaba incluido dentro del Poder Ejecutivo^{8 9}.

En todo caso, es importante destacar que Locke, se limita a racionalizar y sistematizar las funciones de todo Estado Soberano, pero realmente no formula una “teoría” de la división del poder. Sin embargo, el aporte fundamental de Locke a la división del poder está, en opinión del Profesor Brewer-Carías, en que el poder ejecutivo y el poder federativo necesariamente debían estar en las mismas manos, así como la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros, hasta el punto, que tanto la función ejecutiva como la de juzgar, debían realizarse en ejercicio y de acuerdo a las leyes adoptadas y publicadas debidamente.

Esta concepción de Locke, formulada a finales del siglo XVII, va a tener una enorme influencia en los pensadores políticos del continente. En efecto, en el año de 1748 aparece publicado EL ESPÍRITU DE LAS LEYES, obra de Charles de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu. La teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, en la Revolución Francesa y en la Constitución norteamericana, tuvo su formulación fundamental en la obra de Montesquieu.

La idea central del planteamiento de Montesquieu puede resumirse de la siguiente manera:

“Todo hombre que tiene poder, tiende a abusar. Sólo se detendrá cuando encuentre límites”. “Para que no se pueda abusar del poder se requiere que por disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.

⁵. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica “Andrés Bello”, N° 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1992, pág. 60 y siguientes.

⁶. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1984, p. 26 y siguientes.

⁷. Cfr. JANET, Paul: *Histoire de la science politique*. Tomo 2. Editorial Lagrange. París, 1872, pág. 333, citado por: BULNES RIPAMONTI, Cristian: *Relaciones y Conflictos entre los órganos del Poder Estatal*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, pág. 9.

⁸. MARSHALL, Geoffrey: *Constitutional Theory*. Oxford. 1971, pág. 102, citado por: BREWER-CARIAS, Allan R.: *Op. Cit.*, p. 28

⁹. JENNINGS, Sir Ivor: *The Law and The Constitution*. London, 1972, pág. 20, citado por: BREWER-CARIAS, Allan R.: *Op. Cit.*, p. 28.

Según Montesquieu, la libertad política existe sólo en aquellos Estados donde el Poder del Estado no reside, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados. En este orden de ideas, antes que una división de poder, Montesquieu define, siguiendo a Locke -no cabe duda de que Locke ejerció influencias en las teorías de Montesquieu-, diversas funciones o potestades (*puissance*) del Estado: la potestad de hacer las leyes, la potestad de juzgar y la potestad ejecutora, englobando en esta última, las que Locke calificó de poder ejecutivo y federativo. “Por la primera el Príncipe o el Magistrado hace las leyes temporales o definitivas y corrige o deroga las que ya están hechas. Por la segunda hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, mantiene la seguridad, prevé las invasiones. Por la tercera, castiga crímenes o juzga los conflictos entre particulares”¹⁰. Agrega más adelante Montesquieu que las dos primeras son las realmente importantes¹¹ pero su concepción, no hay proposición alguna que otorgue superioridad de una de las potestades públicas sobre la otra. Concebía tan iguales a las tres potestades que así podían frenarse unas a otras como única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política. En todo caso, al igual que Locke, la concepción de Montesquieu, es una concepción formulada para el absolutismo, por ello, la división del poder del soberano es más una doctrina legal que un postulado político.

Por otra parte, sostiene el autor mexicano José Ovalle Fabela que el pensador francés estaba más preocupado por encontrar una fórmula político-constitucional para evitar el abuso del poder, particularmente de las potestades ejecutiva y legislativa, a través de su no confusión íntegra en una sola persona o entidad, que de elaborar una fórmula apriorística de separación entre “poderes” formales del Estado. De manera que, para Montesquieu lo importante no era la separación orgánica de las funciones del Estado, sino la distribución mesurada de su poder entre las fuerzas sociales existentes¹².

Por tanto, lo novedoso de la división del poder en Montesquieu y que lo diferencia de la concepción de Locke, es, por una parte, la proposición de que para garantizar la libertad, las tres potestades no deben estar en las mismas manos, dividido el poder se evitan “las tentaciones a las que se somete la naturaleza humana reuniendo en las mismas manos el poder legislativo y el poder ejecutivo”¹³. “Cuando en una misma persona o en un mismo cuerpo de magistrados el Poder legislativo está unido al Poder ejecutivo, no hay libertad, porque puede temerse que el mismo Monarca o el mismo Senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente”¹⁴. Y por la otra, las potestades en la división del poder están en un plano de igualdad, de lo contrario, el poder no podría frenar al poder.

En este sentido, sostiene Madison que:

“La acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, en las mismas manos, ya sean de uno, de pocos o de muchos, ya sean hereditarios, electivos o nombrados por sí mismo, puede quedar establecida como la verdadera definición de tiranía”¹⁵.

En consecuencia, la unión del principio de la separación de poderes con la idea de garantizar la libertad individual, es obra de Montesquieu, el cual la había tomado a su vez

¹⁰. El Espíritu de las Leyes. Libro XI.

¹¹. El Espíritu de las Leyes. Libro XI. Capítulo 6.

¹². OVALLE FABELA, José: “Principio de la División de Poderes”, en *Estudios Jurídicos en Memoria de Alberto Vásquez del Mercado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1982, p. 251 y 252.

¹³. ESMEIN: *Droit Constitutionnel Français et Comparé*, p. 1246, en TARRE BRICEÑO, Gustavo: *Op. Cit.*, p. 1374

¹⁴. *El Espíritu de las Leyes. Libro XI. Capítulo 6.*

¹⁵. *El Federalista*, N° 47, citado por: TARRE BRICEÑO, Gustavo: *Op. Cit.*, p. 1374.

de Locke: sólo cuando los diversos detentadores del poder son independientes entre sí y se controlan respectivamente, dándose de esta manera el jaque -le pouvoir arrête le pouvoir-, los destinatarios del poder estarán protegidos del abuso del poder por parte de alguno de sus detentadores.

Por ello, la llamada SEPARACIÓN DE PODERES, no es, ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y que, por otra, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos: la libertad es el telos ideológico de la teoría de la separación de poderes¹⁶.

2. *Los Poderes del Estado y las Funciones Estatales en Venezuela*

El régimen constitucional venezolano ha partido del supuesto de la unicidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. En efecto, la noción tradicional en nuestro constitucionalismo, del Poder Público, como potestad o poder jurídico de obrar que la Constitución confiere al Estado venezolano para la realización de sus fines, fue introducida por primera vez en el texto constitucional de 1.901 y desde su consagración constitucional, el constituyente se ha cuidado de no atribuirle un sentido orgánico a la referida noción.

El Poder Público, como potestad estatal, no existe ni ha existido en la realidad político-administrativa venezolana como un ente funcionante, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. Por ello, el Poder Público es y ha sido una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias.

Por tanto, si el principio básico es el de la unicidad del Poder Público, como potestad genérica constitucional, que permite a todos los órganos que integran la organización política del país, de actuar y cumplir los fines del Estado, sin embargo, el Poder Público no está concentrado orgánicamente sino que está distribuido tanto vertical, como horizontalmente.

En este sentido, la Constitución de 1.961, siguiendo los principios del constitucionalismo moderno, establece dos sistemas de distribución del poder. Por un lado, UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN HORIZONTAL DEL PODER; y por otro lado, UN SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN VERTICAL DEL PODER.

Ahora bien, la expresión "PODER PÚBLICO" que se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna (Título V), tiene una ambivalencia. En efecto, normalmente cuando se habla de las ramas del Poder Público y de los órganos del Poder Público, se está pensando en la distribución horizontal del poder, es decir, del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial. Sin embargo, en nuestra opinión, la verdadera base que está en la idea del Poder Público, es precisamente la distribución vertical del poder.

En esta forma, cuando el artículo 118 de la Constitución -norma básica en Derecho Público- dispone que "Cada una de las ramas del Poder Público, tiene sus funciones propias...", se está refiriéndose a las ramas del Poder Nacional, del Poder Estadal y del Poder Municipal, y no a las ramas del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aun cuando contrariamente a lo establecido en las Constituciones anteriores, ellas no se identifican expresamente, sino que se presumen: al Poder Nacional se dedica íntegramente el artículo 136 y los Títulos V, VI y VII; el Poder de los Estados emana del Capítulo III del Título I; y

¹⁶. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona, s/f, pág. 55.

el Poder Municipal resulta del Capítulo IV del mismo Título. Sin embargo, la única de las ramas del Poder Público que se califica como tal Poder, es a la rama Nacional¹⁷.

Por otra parte, el principio de distribución del Poder Público se nos plantea también, en forma horizontal en cada uno de los tres niveles territoriales (nacional, estatal y municipal). En efecto, en el nivel Nacional, el ejercicio del Poder Nacional, asignado a la República como persona jurídica, se divide a su vez en tres ramas: la legislativa nacional, la ejecutiva nacional y la judicial. Asimismo, a nivel Estatal y Municipal, hay una distribución en dos ramas: la legislativa y la ejecutiva.

De manera que, el Poder Público, si bien en forma vertical se divide en Poder Nacional, Estatal y Municipal, en forma horizontal, el nivel Nacional, tradicionalmente se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y, el nivel Estatal y Municipal en Legislativo y Ejecutivo.

Ahora bien, esta distribución horizontal del Poder Público, provoca una SEPARACIÓN ORGÁNICA DE PODERES en los diversos niveles político-territoriales: en el nivel Nacional, una separación orgánica de poderes, en base al ejercicio por tres grupos de órganos de los Poderes Legislativo Nacional, Ejecutivo Nacional y Judicial (Cámaras Legislativas, Presidente de la República y sus órganos; y, Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales, respectivamente), a los cuales deben agregarse los órganos con autonomía funcional que escapan a la división orgánica clásica (Contraloría General de la República, Ministerio Público, Consejo de la Judicatura, Consejo Supremo Electoral); en el nivel estatal, una separación orgánica de poderes en base al ejercicio por dos grupos de órganos de los Poderes Legislativo estatal y Ejecutivo estatal (Asambleas Legislativas y Gobernadores, respectivamente), y en el nivel Municipal, una separación orgánica de poderes en base al ejercicio por dos grupos de órganos de los Poderes Legislativo Municipal y Ejecutivo Municipal (Concejo Municipal y Alcaldes, respectivamente).

En este sentido, desde el punto de vista de la distribución horizontal del Poder Público, en Venezuela hay un sistema de separación orgánica de poderes el cual está claramente establecido en nuestra Carta Magna, entre los órganos que ejercen el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. No obstante, el prenombrado sistema se ve flexibilizado por el propio texto constitucional, al consagrar órganos que no encajan exactamente dentro de la trilogía clásica de los poderes y que tienen una autonomía funcional respecto de los órganos que ejercen esos tres poderes clásicos.

Por otra parte, si bien puede decirse que en nuestro país rige el principio de la separación orgánica de poderes, ello no implica que cada uno de los órganos que ejercen los tres poderes del Estado siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Al respecto, la Corte Federal, en fecha 19 de junio de 1.953, con ponencia del Vocal Ibrahim García, sentenció que si bien cada uno de los tres Poderes tiene definida su propia esfera de actuación: el Legislativo, para dictar la Ley, reformarla y revocarla; el Ejecutivo, para ejecutarla y velar por su cumplimiento; el Judicial para interpretarla y darle aplicación en los conflictos surgidos, la demarcación de la línea divisoria entre ellos no es excluyente, ya que en muchos casos esos Poderes ejercen funciones de naturaleza distinta de las que privativamente les están atribuidas.

Es decir, que la división del Poder Público en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, NO COINCIDE EXACTAMENTE CON LA SEPARACIÓN DE LAS FUNCIONES ESTATALES. En este sentido, en sentencia de fecha 18 de julio de 1.963, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, con ponencia del Magistrado Alejandro Osorio, asentó:

¹⁷. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1984, p. 217.

“Lejos de ser absoluto, el principio de la separación de los poderes la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones; de suerte que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumbe.

La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicas administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, como en el caso de nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo... En otros casos la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial...” (subrayado nuestro).

Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica de poderes, no implica que cada uno de los órganos que lo ejercen tengan necesariamente el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las funciones propias de cada órgano del Estado, estos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales. Al respecto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de fecha 27 de mayo de 1.968 y 09 de julio de 1.969, ratificó el criterio asentado por esta Sala en fallo del 18.07.63.

Igualmente, en fallo de la referida Sala, de nuestro Máximo Tribunal (S. 17.7.80), se reconoció que:

“... el Reglamento ha sido dictado por el Congreso en ejercicio de la potestad reglamentaria inherente a la función administrativa, que si bien es propia del Ejecutivo no excluye su ejercicio disminuido por parte de las demás ramas del Poder Público. En efecto, aun cuando el texto constitucional admite el principio clásico de la separación de Poderes no quiere decir ello que ésta se funda en territorios jurídicos infranqueables, puesto que si es cierto que cada uno de los órganos estatales tiene señalada definitivamente las funciones que le son privativas y excluyentes, ello no obsta para que sean titulares, excepcionalmente de funciones que correspondan a los otros. De allí que, como lo ha reconocido la doctrina y la propia Corte en anterior oportunidad, no toda la actividad del Poder Ejecutivo es ejecución y administración, ni toda la actividad de los poderes Legislativo y Judicial es normación o jurisdicción” (subrayado nuestro).

De lo transcrito, podemos afirmar que el concepto de funciones del Estado es distinto al de poderes del Estado. El Poder Público, sus ramas o distribuciones, constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias. Las funciones del Estado, por su parte, constituyen las actividades propias e inherentes al Estado. Por tanto, la noción de poder es previa a la de función; ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público de una de sus ramas o distribuciones, por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público. Sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público, es que se realiza una función estatal.

Ahora bien, en el mundo contemporáneo podemos distinguir que las diversas funciones del Estado se reducen a cuatro: **NORMATIVA, POLÍTICA, ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL.**

Con respecto a la función normativa del Estado, es aquella actividad estatal que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general. En este sentido, la función normativa del Estado, si bien se atribuye como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo (art. 20, ord. 1º; 29, ord. 2º y 139 C.R.V.), también es ejercida por otros órganos del Poder Público. En efecto, el Presidente de la República y otros órganos ejecutivos al dictar Decretos-Leyes y Reglamentos; y, ciertos Tribunales de la República al dictar los reglamentos reguladores de las respectivas circunscripciones judiciales. Por tanto, si bien la referida función es propia de las Cámaras Legislativas, no es una función que se ejerza, exclusivamente, por las referidas Cámaras Legislativas, no es una función que se ejerza, exclusivamente, por las referidas Cámaras Legislativas, pues los otros órganos estatales también la ejercen. No obstante, lo que sí es función privativa y exclusiva de las Cámaras Legislativas, es el ejercicio de la función normativa en una forma determinada: en ejecución directa de atribuciones constitucionales y mediante la emisión de ciertos actos estatales denominados LEYES.

Otra función del Estado, es la función política, la función de conducción y ordenación política de la sociedad. La función política, se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales. Por tanto, la mencionada función es de rango legal.

Al respecto, es la propia Constitución la que nos permite identificar a nivel Nacional, Estatal y Municipal una función política. Por ejemplo, con relación al nivel Estatal, cuando el artículo 21, el cual se refiere al órgano que ejerce el Poder Ejecutivo de los Estados, dispone que: “El *Gobierno* y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador”. Asimismo, en el ámbito municipal, cuando el artículo 27 de la Constitución, consagra que: “La Ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, *gobierno* y administración de los Municipios...” y, el artículo 30 *ejusdem*, cuando dispone: “Es de la competencia municipal, el *gobierno* y administración de los intereses peculiares de la entidad...”. Por otra parte, esto mismo lo podemos constatar a Nivel Nacional, no precisamente en la forma en que la Constitución se refiere a las competencias estatales y municipales, pero sí, indirectamente, cuando enumera las funciones del Presidente de la República en el artículo 190, así como lo previsto en los artículos 240 y siguientes de nuestra Carta Magna (al declarar el estado de emergencia; al convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; al decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales) (subrayado nuestro).

Ahora bien, el gobierno, dentro de este contexto, tiene que ser entendido, como tarea esencialmente estatal, de conducción política de la sociedad en los diversos niveles del sistema de distribución vertical del Poder.

Por tanto, si bien el ejercicio de la función política es una función propia de los órganos ejecutivos (Presidente de la República, Gobernador y Alcalde) en ejercicio del Poder Ejecutivo, no es una función que se ejerza con carácter exclusivo, pues otros órganos estatales pueden ejercerla. En efecto, las Cámaras Legislativas en ejercicio del Poder Legislativo también realizan la función política, sea a través de actos parlamentarios sin forma de Ley (Artículo 150, ord. 6 C.R.V.), sea mediante Leyes (Ley que decreta una amnistía: Artículo 139 C.R.V.). Sin embargo, lo que es exclusivo de uno u otro órgano es, la forma de su ejecución en los casos autorizados por la Constitución: la función política mediante decretos ejecutivos (actos de gobierno), se realiza en forma exclusiva por el Presidente de la República; y, mediante Leyes o actos parlamentarios sin forma de Ley por las Cámaras Legislativas.

Con respecto a los actos de gobierno, debemos señalar que los mismos se determinan por la concurrencia de dos notas:

1. Son actos estatales de ejecución inmediata de la Constitución. En consecuencia, se encuentran desvinculados de la ley formal y provistas de análoga eficacia.

2. Dimanan del ejercicio de una actividad atribuida al gobierno, considerando a éste como el conjunto de órganos superiores del Poder Ejecutivo, separados -al menos funcionalmente- de la administración¹⁸.

Por otra parte, el Estado también ejerce la función administrativa, a través de la cual entra en relación con los particulares. En este caso, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares, como sujeto de derecho gestor del interés público. Es decir, que la función administrativa se caracteriza por consistir en la gestión del interés público, realizada por el Estado actuando como sujeto de derecho.

En este sentido, nuestro Máximo Tribunal, en Sala Político-Administrativa asentó lo siguiente:

“En el acto administrativo, propiamente dicho, el Estado es titular de un interés público y actúa frente a intereses privados, es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica que el acto supone o implica, y trata de realizar determinados fines, aun cuando sometido a la Ley, relacionándose con otros sujetos de derecho. No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra, que es la función judicial, sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa” (S. 18.07.63).

De manera que, la función administrativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos al gestionar el interés público entran en relaciones jurídicas con los particulares, como sujeto de derecho, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público, es decir, que la función administrativa, si bien es una función propia de la Administración, no es una función privativa y exclusiva de ella, pues los otros órganos estatales también la ejercen dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. Además, el acto administrativo, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo en todo caso carácter sublegal, es decir, sometida a la Ley y realizada en ejecución de la Ley.

Finalmente, tenemos la función jurisdiccional, que consiste en resolver controversias entre partes, declarando el derecho aplicable a casos concretos. Una de las funciones esenciales al Estado, es la de resolver conflictos entre sujetos de derecho. Esta es tarea esencial de los entes estatales, particularmente de los órganos que ejercen el Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales: art. 204 C.R.V.). Pero ello no implica que se trate de una atribución exclusiva y excluyente, sino por el contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los Tribunales, es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: mediante actos con fuerza de cosa juzgada denominados SENTENCIAS.

¹⁸ . Cfr. MOLES CAUBET, Antonio: *Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)*. Alirio Dorante Editor, s/f, p. 117.

En consecuencia, podemos afirmar que en Venezuela existe una separación de poderes, más no una separación orgánica de funciones. Es decir, que si bien hay una atribución de estas funciones básicas del Estado a un órgano que la ejerce normal y naturalmente, sin embargo, no es con carácter exclusivo, ni excluyente^{19 20}.

II. EL CONSEJO DE LA JUDICATURA

Como quedó señalado supra, la función jurisdiccional es propia de los Tribunales, mas no exclusiva ni excluyente, pues todos los órganos del Estado pueden ejercerla cuando resuelven conflictos entre partes, entre sujetos de derecho. Por tanto, además de los órganos judiciales, otros órganos del Estado ejercen la función jurisdiccional. Sin embargo, sí es exclusiva de los Tribunales cuando se realiza a través de un acto determinado con fuerza de cosa juzgada, denominado SENTENCIA. Aquí, es la sentencia, como acto estatal, la que es de emanación exclusiva de los Tribunales, no el ejercicio de una determinada función.

Por tanto, debemos señalar que lo judicial, no es igual a lo jurisdiccional. Lo judicial se refiere al ejercicio del Poder Judicial por los órganos del Poder Judicial; lo jurisdiccional es una tarea esencial del Estado para resolver conflictos entre partes, sean cuales sean los sujetos de derecho involucrados.

En efecto, un ejemplo típico de esta distinción, entre lo judicial y lo jurisdiccional, es el Consejo de la Judicatura, que no siendo un órgano judicial, sino un órgano administrativo con autonomía funcional, ejerce entre otras funciones, la función jurisdiccional.

Ahora bien, antes de entrar a analizar el ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Consejo de la Judicatura, se hace necesario hacer algunas consideraciones.

1. *Antecedentes*

La idea de crear el Consejo de la Judicatura pertenece al doctor Rafael Caldera, quien la expuso por primera vez, en su nombre y en representación de los demócratas cristianos, ante la Asamblea Nacional Constituyente, en el año de 1.947, y posteriormente, durante la discusión de la Constitución de 1.961.

En este caso, el doctor Caldera, propuso un nuevo esquema del Poder Judicial destinado a romper con la estructura tradicional que la hacía dependiente e ineficaz. Una de las piezas fundamentales de su tesis renovadora es el funcionamiento del Consejo de la Judicatura, con la finalidad de asegurar la independencia del referido Poder, de impedir el politicismo en el nombramiento de los Magistrados y de garantizarles a éstos los beneficios de la carrera judicial.

Asimismo, planteó que la integración del Consejo, como la delimitación de sus funciones, debían establecerse en la Constitución para evitar que los legisladores, movidos por la pasión política del momento, desnaturalizaran la iniciativa.

En este orden de ideas, el precitado doctor, al proponer la idea de creación del Consejo de la Judicatura, tuvo por modelos, los organismos similares de Francia e Italia que ya

¹⁹ . Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. 2da. Edición, Caracas-San Cristóbal, 1985, p. 407 y siguientes.

²⁰ . Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: "El Problema de la Definición del Acto Administrativo", en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1984, p. 61-63.

existían. En ambos países, el órgano fue creado por la Constitución, la cual determinó su composición y atribuciones fundamentales²¹.

La Constitución de la República francesa, aprobada por referéndum popular el 13 de octubre de 1.946, incluía en el Título IX el artículo 83 que dispone:

“El Consejo Superior de la Magistratura se compone de catorce miembros:

El Presidente de la República, Presidente; el Guarda Sellos, Ministro de Justicia, Vicepresidente; seis personalidades elegidas para un período de seis años, por la Asamblea Nacional, fuera de su seno, por mayoría de dos tercios, debiéndose elegir también seis suplentes en las mismas condiciones.

Seis personalidades designadas como sigue: cuatro Magistrados elegidos por seis años, en representación de cada una de las categorías de Magistrados, en las condiciones previstas por la ley, con cuatro suplentes en las mismas condiciones. Dos miembros designados por seis años por el Presidente de la República fuera del Parlamento y de la Magistratura, pero en el seno de las profesiones judiciales, con dos suplentes elegidos en las mismas condiciones.

Las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura se tomarán por mayoría de votos. En el caso de empate decide el Presidente”.

Por su parte, la Constitución de la República italiana, promulgada el 27 de diciembre de 1.947 para entrar en vigencia el 1° de enero de 1.948, incluía dentro del Título IV (La Magistratura) los artículos que se transcriben a continuación:

“104. La Magistratura constituye un orden autónomo e independiente de otro poder.

El Consejo Superior de la Magistratura es presidido por el Presidente de la República. De él forman parte de derecho el Primer Presidente y el Procurador General de la Corte de Casación.

Los otros componentes son elegidos por las dos terceras partes, de todos los Magistrados ordinarios entre los pertenecientes a las diversas categorías, y por una tercera parte, por el Parlamento en sesión común entre los profesores ordinarios de universidad en materias jurídicas y abogados después de quince años de ejercicio.

El Consejo elige un Vicepresidente entre los componentes designados por el Parlamento.

Los miembros electivos del Consejo duran en el cargo cuatro años y no son inmediatamente reelegibles.

No pueden, mientras permanezcan en el cargo, estar inscritos en los registros de la profesión, ni formar parte del Parlamento o de un Consejo regional”.

²¹ . PETIT DA COSTA, Jesús A.: “El Consejo de la Judicatura”, en *Estudios Sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1979, p. 2391 y siguientes.

“105. Corresponde al Consejo Superior de la Magistratura, según las normas del ordenamiento judicial, las designaciones, las asignaciones y los traslados, las promociones y las medidas relativas a los Magistrados”.

Con respecto al caso italiano, el autor Paolo Biscaretti di Ruffia, sostiene que la Constitución establece los principios esenciales de la estructura y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura²².

Igualmente, sostiene el citado autor que el Consejo cumple funciones de propuesta, de consulta y deliberativas, nombrando las comisiones examinadoras de los concursos y actuando como órgano de apelación de la comisión permanente de escrutinio, que se ocupa del análisis y la situación de los jueces, según turnos de antigüedad. Es decir, que la finalidad del órgano es la de GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL²³.

Para los italianos, el Consejo Superior de la Magistratura no representa el vértice de la función judicial, por cuanto sólo es un órgano que garantiza la independencia de la misma. Además, hay que indicar, que en el prenombrado órgano están representadas las tres ramas del Poder Público (ejecutivo, legislativo y judicial).

Por lo tanto, el planteamiento hecho por el doctor Caldera en 1.947, dio origen al artículo 213 de la Constitución del mismo año, incluido dentro del Capítulo V (del Poder Judicial) del Título VII (del Poder Nacional). Redactado de la siguiente manera:

“Artículo 213.- La ley podrá establecer un Consejo Supremo de la Magistratura con representantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a fin de asegurar la independencia, eficacia y disciplina del Poder Judicial y la efectividad de los beneficios en éste de la Carrera Administrativa. Determinará, asimismo, el número y forma de elección de dichos representantes, y las atribuciones que, dentro de los límites de sus finalidades, requiera el citado organismo”.

Suprimida esta disposición en la Constitución del año 1.953, que sustituyó la anterior durante la dictadura, su creación volvió a plantearse en el seno de la Comisión Redactora de la Constitución de 1.961. En ella se enfrentaron dos posiciones. La del doctor Caldera, quien propuso un artículo concebido en los términos siguientes: “El Consejo de la Judicatura estará integrado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Ministro del ramo, el Fiscal General de la República y los demás miembros que determina la ley. En él se dará adecuada representación al Congreso y a las distintas ramas de la Judicatura”. Por el contrario, el senador Martín Pérez Guevara, representante de la mayoría parlamentaria, sostuvo que la creación del Consejo de la Judicatura debía dejarse a la ley y al efecto presentó un proyecto de artículo que comenzaba así: “La Ley Orgánica respectiva podrá crear el Consejo de la Judicatura...”.

En este sentido, la fórmula de transacción fue el artículo 217 del texto definitivo, redactado de la siguiente manera:

“Artículo 217.- La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la

²². BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: *Derecho Constitucional*. Madrid. Tecnos, 1965, citado por: PETIT DA COSTA, Jesús: *Op. Cit.*, p. 2396

²³. BISCARETTI DI RUFFIA, Pablo: *Derecho Constitucional*. Tr.p. Lucas Verdu. Madrid. Tecnos, 1965, p. 513 y siguientes, citado por: SAGUEZ, Néstor Pedro: *Reforma Judicial*. Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, S.R.L., Buenos Aires, 1978, p. 44.

carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público”.

En este orden de ideas, la Exposición de Motivos de nuestra Carta Fundamental, explica lo siguiente:

“La creación del Consejo de la Judicatura fue motivo de largos debates en el seno de la Comisión. Se opinó que el Consejo de la Judicatura debía estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial. Sin embargo, fue criterio predominante en la Comisión que era necesario asegurar adecuada representación a las otras ramas del Poder Público. Con ello se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo, que tan necesario es para su fortalecimiento. Por otra parte se pensó que el Consejo de la Judicatura podría tener atribuciones tales como la elección de los jueces, la preparación del presupuesto *, la coordinación de servicios y el establecimiento efectivo de la carrera judicial, que no son atribuciones de una sola sino de las otras ramas de los poderes **. En ello la Comisión ha sido, además, consecuente con el criterio de que la independencia de los poderes no excluye la colaboración de éstos en la realización de los fines del Estado” (*De la rama del Poder Público) (**Técnicamente: “de las otras ramas del Poder Público Nacional”).

De lo anterior podemos inferir los siguientes aspectos:

1. La Constitución establece y precisa los fines del Consejo de la Judicatura.
2. La Constitución impone al legislador la obligación de crear este órgano dejando a su criterio la oportunidad de hacerlo.
3. Será la Ley la que fije la organización y las atribuciones las cuales deben corresponderse con los fines señalados por la Constitución.

En este sentido, se dictó en el año de 1.956 la Ley Reformatoria del Estatuto Orgánico del Poder Judicial²⁴, mediante el cual se dispuso en su artículo 121 que:

“En la Capital de la República funcionará el Consejo Judicial organismo compuesto de cinco miembros ...”

Con posterioridad, en el año de 1.969 se promulgó la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial²⁵, en la cual se consagró en su artículo 34 la creación del Consejo de la Judicatura. Años más tarde, en fecha 07 de octubre de 1.988 se dicta la Ley²⁶, que con carácter orgánico regula la organización, funcionamiento y competencia del Consejo de la Judicatura, órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial (artículo 1°).

4. Para evitar equívocos, la Constitución establece expresamente la representación de las otras ramas del Poder Público Nacional.

5. Con la misma intención se deja sentado en la Exposición de Motivos que no puede estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial.

6. Con el mismo objeto se enuncian en dicha exposición algunas de sus posibles atribuciones.

²⁴. Vid. *Gaceta Oficial* N° 493 Extraordinario de fecha 1 de agosto de 1.956.

²⁵. Vid. *Gaceta Oficial* N° 1.333 Extraordinario de fecha 16 de septiembre de 1.969.

²⁶. Vid. *Gaceta Oficial* N° 34.068 de fecha 07 de octubre de 1.988.

2. *Naturaleza Jurídica del Consejo de la Judicatura*

A. *Posiciones doctrinarias*

El Consejo de la Judicatura, tal como lo prevé la norma constitucional, es un organismo destinado a asegurar “la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales”, y asimismo, a “garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”. Esta determinación de fines, que configura la naturaleza del organismo se repite en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, que dispone:

“Artículo 1º.- La presente Ley tiene por objeto la organización, funcionamiento y competencia del Consejo de la Judicatura, con el propósito de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los Jueces los beneficios de la Carrera Judicial.

El Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial, conforme a las disposiciones de la Constitución y Leyes de la República” (subrayado nuestro).

En este sentido la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura explica lo siguiente:

“La reforma parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el año de 1.969, creó el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, directo del Poder Judicial, previsto en el artículo 217 de la Constitución Nacional. Este hecho evidente ha determinado la urgente necesidad de un instrumento jurídico propio, orgánico y sistemático, capaz de hacer posible el cumplimiento de sus altas funciones previstas en el señalado Artículo de la Carta Fundamental. Este organismo de rango constitucional fue creado con el propósito de hacer posible que el ingreso, ascenso, traslado y disciplina de los Jueces fuera ejercido con plena autonomía, en atención al señalamiento que hace el constituyente en el Título VII de la Constitución Nacional, cuando al referirse al Poder Judicial, ubica a la Corte Suprema de Justicia como su organismo de mayor rango de expresión jurisdiccional y al *Consejo de la Judicatura como organismo esencialmente administrativo*, complejo, garante de la independencia, eficacia, disciplina y decoro del Poder Judicial, a la par que garantiza a los jueces los beneficios de la Carrera Judicial” (subrayado nuestro).

Por lo tanto, el prenombrado Consejo es un órgano de naturaleza administrativa como lo declara tajantemente su Ley, enmarcado dentro de lo que se ha llamado en doctrina “las administraciones con autonomía funcional”, independiente por tanto, de los órganos que ejercen los tres clásicos poderes del Estado.

Por otra parte, sostiene la autora Armida Quintana que el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo, que podría ejercer, si fuera el caso, y con carácter eventual, atribuciones legislativas o jurisdiccionales al igual que las funciones administrativas, jurisdiccionales o legislativas que también incidentalmente ejercen órganos de las otras ramas del Poder Público. No obstante, la posibilidad de ejercicio accidental de funciones diferentes a las que por naturaleza le corresponden, en virtud de estar enmarcado dentro de la organización administrativa venezolana el análisis de las atribuciones que la Ley le otorga como propias al Consejo de la Judicatura, revela que todas, sin excepción, son de estricto carácter administrativo, ya que no aparece atribuido al prenombrado órgano la posibilidad de dirimir conflictos entre partes (función jurisdiccional), ni tampoco la de crear normas

reglamentarias que incidan en la esfera de actuación de los administrados para tipificar el ejercicio de una potestad legislativa en sentido material²⁷.

Sin embargo, el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo con plena autonomía y sus atribuciones son propias e inherentes a las autoridades administrativas.

Además, en opinión del autor José González Escorche, el prenombrado Consejo, como *ente administrativo* de cooperación, de vigilancia y de razón social, jamás puede imbuirse en lo atinente al gobierno del Poder Judicial, ni esgrimir la orientación y vigencia de la jurisdicción, pues estas funciones corresponden netamente a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, los cuales al aplicar el espíritu y propósito de las leyes nacionales aseguran una solución equitativa del caso concreto debatido. Es decir, que para el referido autor el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa encargado de velar por el decoro de nuestros Tribunales, de hacer valer la autonomía e independencia del Poder Judicial y proteger el Estado de Derecho, así como garantizarle a los jueces y al personal tribunalicio remuneraciones acordes con el caos inflacionario de la economía venezolana²⁸.

Por tanto, debemos entender que el Consejo de la Judicatura no es un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico, sino un órgano administrativo con autonomía funcional en el sentido de que no tiene dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado. Es parte de la organización administrativa del Estado, pero no es parte del Ejecutivo Nacional en su sentido clásico, porque no tiene dependencia jerárquica respecto del Presidente de la República, sin embargo a pesar de ello, el Consejo de la Judicatura forma parte de lo que genéricamente denominamos Administración Pública y en particular, de la Administración Pública Nacional, el cual tiene a su cargo velar por una administración de justicia adecuada.

En este sentido, el referido Consejo como órgano administrativo con autonomía funcional, que es parte de la organización administrativa del Estado, ejerce las funciones que caracterizan a éste. En efecto, ejerce función administrativa cuando se le atribuye la facultad de nombrar jueces, de fijar sus remuneraciones, de otorgar jubilaciones y de preparar y manejar el presupuesto de los Tribunales; ejerce función normativa cuando se le atribuye la facultad para dictar su propio reglamento y el de los concursos para el nombramiento de jueces; y, ejerce función jurisdiccional al dictar decisiones sobre cuestiones disciplinarias.

Ahora bien, con respecto a la función jurisdiccional debemos indicar lo siguiente, si bien el Consejo de la Judicatura no tiene naturaleza judicial, es decir que no es un órgano judicial, no obstante ejerce función jurisdiccional. En efecto, cuando el prenombrado órgano administrativo con autonomía funcional juzga con verdadera imparcialidad a los jueces, está ejecutando una actividad jurisdiccional. Sin embargo, sus decisiones no son sentencias, sino actos administrativos, ya que el único órgano que dicta sentencias es la Corte Suprema de Justicia y los demás Tribunales de la República en ejercicio del Poder Judicial. Por consiguiente, las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en ejercicio de la función jurisdiccional son actos administrativos y por ende, sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por mandato del artículo 206 de nuestra Carta Fundamental, que dispone:

²⁷. QUINTANA M., Armida: La Independencia del Poder Judicial, en *Revista de Derecho Público* N° 40, Octubre-Diciembre 1.989. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.990, págs. 22-25.

²⁸. GÓNZALEZ ESCORCHE, José: *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores. Caracas, 1.991, pág. 54 y siguientes.

“Artículo 206.- La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Por otra parte, debemos considerar que antes de ser promulgada la vigente Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la doctrina patria no era unánime en cuanto a la naturaleza jurídica del prenombrado órgano.

En efecto, la circunstancia de que el Título VII de la Constitución (del Poder Judicial y del Ministerio Público), comprenda la norma referente al Consejo de la Judicatura, había planteado como materia de discusión, si dicho organismo constituía o no un órgano del Poder Judicial. Al respecto, sostenía el doctor René De Sola²⁹ que obligado como está el Consejo de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, era lógico que la Ley que lo creara le otorgara las facultades jurisdiccionales imprescindibles para el cumplimiento de su misión. Por consiguiente, en opinión del citado autor, el Consejo de la Judicatura era un órgano de carácter judicial y que así lo hizo la Ley Orgánica del Poder Judicial al momento de su creación y la Ley de Carrera Judicial³⁰, al disponer que contra las decisiones del Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria no se dará recurso alguno (artículo 62).

Asimismo, el doctor Petit Da Costa sostenía que el prenombrado Consejo era un órgano del Poder Judicial, sin embargo, sus funciones no eran jurisdiccionales sino administrativas³¹.

Por otra parte, otros autores eran partidarios de que el Consejo de la Judicatura debía ser un órgano administrativo. Por consiguiente, los partidarios de esta tesis, sostenían que si bien el prenombrado órgano puede dictar decisiones jurisdiccionales, al no provenir éstas de una autoridad judicial, tienen que ser calificadas como actos administrativos y, sometidos, por tanto, al control de la jurisdicción contencioso-administrativa³². Asimismo, consideraban que los únicos recursos excluidos contra sus decisiones disciplinarias eran los administrativos, pero no así el recurso contencioso-administrativo consagrado en el artículo 206 de nuestra Carta Magna.

En todo caso, al ser promulgada en el año de 1988, la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, no cabe la menor duda de que por expresa voluntad legislativa, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa (artículo 1º).

B. *Criterios jurisprudenciales (caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura)*

En fecha 28 de febrero de 1.985 la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, bajo la ponencia del Presidente de la Sala, Magistrado René De Sola, dictó una sentencia que causó honda preocupación en la opinión jurídica nacional.

²⁹. DE SOLA, René: ¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?, en *Revista del Consejo de la Judicatura*. Enero/Junio. Año 10. Caracas, 1.985.

³⁰. Vid. *Gaceta Oficial* N° 2.711 Extraordinario de fecha 30 de diciembre de 1.980

³¹. PETIT DA COSTA, Jesús A.: *Op. Cit.* pág. 2417 y siguientes.

³². DE SOLA, René: *Op. Cit.*, pág. 164.

El fallo en cuestión declaró INADMISIBLE el recurso de anulación interpuesto por el Juez FRANCISCO RUIZ BECERRA contra el acto destitutorio del cual fue objeto por el CONSEJO DE LA JUDICATURA, y en el cual la mayoría sentenciadora acogió una tesis que la jurisprudencia de la misma Sala había desechado mediante pronunciamientos unánimes y reiterados de sus integrantes, lo que se traduce en un giro jurisprudencial que muchos interpretan como una involución en el proceso de desarrollo del Derecho Administrativo patrio³³.

Para la mayoría sentenciadora, no es cierto que en Venezuela “el Poder Judicial tenga el monopolio de la administración de justicia, ni que sean los tribunales los únicos órganos estatales que puedan producir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia y primordial de aquéllos”.

Esto parece haber sido afirmado para justificar que, aunque ni el Consejo de la Judicatura ni las decisiones que éste dicte en materia disciplinaria tienen la naturaleza de “judicial”, de todas maneras puede conducirse como un órgano “jurisdiccional” que puede adoptar decisiones “jurisdiccionales”³⁴.

De este modo un elemento de base fundamental para la sentencia sería la distinción entre lo “judicial” y lo “jurisdiccional”.

Continúa la sentencia haciendo suyas las consideraciones de un auto del 15 de mayo de 1.980, dictado por el Presidente de la Sala actuando como Juez de Sustanciación, donde quedó, para la mayoría sentenciadora, “definitivamente reconocida la función jurisdiccional que como juez natural, independiente y autónomo, realiza el Consejo de la Judicatura cuando actúa en materia disciplinaria”.

Por eso en lugar de afirmar, como pretendía el recurrente, que el Consejo de la Judicatura es un órgano pura y simplemente administrativo que dicta actos administrativos, la mayoría sentenciadora llegó a la conclusión de que “quíerese o no el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituye sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria”.

En fin, la sentencia, luego de distinguir, por una parte, la naturaleza del Consejo de la Judicatura de aquellos órganos estatales que cumplen similares funciones en Francia y en Italia, y, por la otra, luego de afirmar categóricamente que “las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos, sino sentencias de carácter jurisdiccional similares a los que podrían dictar los Tribunales de la República”, concluye que: “El análisis estricto realizado por la Corte aplicando tanto el criterio material como el orgánico para determinar la naturaleza de los actos emanados del Consejo de la Judicatura, le ha permitido distinguir claramente los de carácter administrativo de los que como órgano disciplinario le corresponde dictar por mandato constitucional. Por eso, cuando se ha tratado de actos organizatorios de los servicios judiciales, no ha dudado en someterlos al control de su potestad contencioso-administrativa (nulidad de las resoluciones de nombramiento de jueces). En cambio, frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces, la Corte se declara incompetente para ejercer ese mismo tipo de control”.

En síntesis, la decisión se fundamentó en los siguientes postulados:

³³. RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: *Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 123 y siguientes.

³⁴. Dictamen de la Procuraduría General de la República: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 183.

1. El Consejo de la Judicatura no tiene una naturaleza “judicial” ni “pura y simplemente administrativa”.
2. El Consejo de la Judicatura es, en todo caso, un “organismo tridimensional” que ejerce funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales.
3. Cuando el Consejo de la Judicatura actúa en materia disciplinaria ejerce una función jurisdiccional, al menos en relación con los jueces.
4. Las decisiones disciplinarias adoptadas por el Consejo de la Judicatura en relación con los jueces de la República, no son actos administrativos, sino que constituyen “sentencias” de orden jurisdiccional equiparables a las dictadas por los órganos judiciales.
5. Contra tales decisiones, por disposición legal expresa, no cabe recurso alguno y ostentan el carácter de cosa juzgada, quedando por ende, excluidas de todo control jurisdiccional ulterior. Es decir, que contra esas decisiones no cabe el recurso contencioso administrativo de anulación.

Ahora bien, sobre la base de los fundamentos precedentemente enumerados, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, declaró INADMISIBLE el recurso de anulación intentado por el ciudadano Francisco Ruiz Becerra contra el acto mediante el cual el Consejo de la Judicatura lo destituyó del cargo de Juez Décimosexto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, en lo que constituye, sin duda, uno de los fallos más trascendentales y polémicos.

Pero esta trascendental decisión cuenta con los votos salvados de los Magistrados LUIS HENRIQUE FARIAS MATA y JOSEFINA CALCAÑO DE TEMELTAS, consignados, el primero, el día 14 de marzo de 1.985 y el segundo el 28 del mismo mes y año.

Para el Magistrado Fariás Mata, la sentencia constituye un “típico ejemplo de la tradicional dificultad para identificar el concepto de acto administrativo aun cuando se parte de bases correctas de razonamientos, y se emplee, en principio, una metodología adecuada”, sin embargo, se ve en la forzosa situación de separarse de las conclusiones de la sentencia por considerarlas incongruentes.

Sostiene el referido Magistrado que el Consejo de la Judicatura sería un “órgano administrativo”, sobre la base de la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la cual para conocer de los actos emanados de ese organismo, en una “congruente y progresivamente audaz jurisprudencia, ha estimado que el control sobre los mismos le corresponde por emanar aquéllos de un órgano -el susodicho Consejo de la Judicatura- de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral, jerarquía a la cual la Corte ha asimilado también a la Fiscalía y a la Contraloría General de la República, encuadrando así la competencia de la Sala para conocer de las manifestaciones de voluntad de estos órganos dentro de las prescripciones del artículo 42 (numeral 12) de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal, inciso 12, conforme al cual tiene esta Corte la facultad de ‘declarar la nulidad, cuando sea procedente..., de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional’, como el Consejo de la Judicatura (sentencias de la propia Sala de fechas 12.9.69, 7.8.82 y 12.5.83 entre otras)”.

Continúa señalando que en todas esas sentencias, la materia tratada en los recursos intentados eran actos de “no reelección de jueces” o de “fiscales del Ministerio Público” o la “destitución de estos últimos”. En esos actos, órganos del Poder Público, de rango

constitucional, realizaron idéntica operación “jurisdiccional”, de “subsunción de una conducta, de un hecho dentro de las previsiones de la norma concreta, con efectos de cosa juzgada, sólo que administrativa y no judicial. Por ello la Sala, en todos esos casos, calificó tales actuaciones de administrativas, y por tanto sometidas al control, en vía contenciosa, de la Corte Suprema de Justicia”.

Prosigue el razonamiento de su voto disidente, el Magistrado Farías Mata, en la siguiente forma: “Acto: emanado de un órgano del Estado de semejante jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral y no integrado en el Poder Judicial, como expresamente se reconoce en el fallo, ni mucho menos en el Legislativo (criterio orgánico); dictado en ejecución de la Ley de Carrera Judicial, por tanto acto de rango sublegal (criterio formal). Dos criterios de identificación coincidentes, no impide su concepción como acto administrativo la circunstancia de que el contenido del mismo (criterio material) sea de índole jurisdiccional, como sucede también con otros ya citados, de la misma naturaleza, emanados del mismo órgano, de los cuales ha conocido este Alto Tribunal en múltiples ocasiones”.

Cita el prenombrado Magistrado disidente, en apoyo de su posición, una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa del 10 de enero de 1.980:

“CUANDO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMITE ACTOS DE SUSTANCIA JURISDICCIONAL, ESTOS ACTOS NO OBSTANTE SU EXPRESADA SUSTANCIA, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS, DEBIENDO SER JURÍDICAMENTE TRATADOS COMO TALES, SIN PERJUICIO DE LAS NOTAS ESPECÍFICAS QUE LE CORRESPONDEN POR SU REFERIDO CARÁCTER JURISDICCIONAL” (mayúsculas de la propia sentencia).

Concluye el Magistrado disidente, afirmando que:

“Típico acto administrativo de naturaleza jurisdiccional, conforme a lo expuesto, el emanado del Consejo de la Judicatura en vía disciplinaria no debe quedar sin control judicial alguno con arreglo a los postulados que orientan nuestro Estado de Derecho, en acatamiento de los cuales los llamados `actos excluidos', si existen, deben verse más bien como una anomalía -que descansa generalmente en motivos políticos, comprensibles en algunos casos- del contencioso, mas no como producto de una sana lógica jurídica”.

Por lo tanto, podría resumirse la posición del Magistrado Luis H. Farías Mata de la siguiente manera:

1. Es una incongruencia que la mayoría sentenciadora afirme que el Consejo de la Judicatura no es un órgano judicial, pero que, sin embargo, dicta decisiones con rango de sentencia cuando ejerce la potestad disciplinaria que tiene asignada en virtud de la “tridimensionalidad” de sus funciones.
2. El Consejo de la Judicatura sería un “órgano administrativo” o en todo caso un “órgano del Poder Público de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral”, conforme lo ha sostenido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos.
3. Tal órgano administrativo dicta actos administrativos de sustancia jurisdiccional y, por tanto, esas decisiones deben ser sometidas al control jurisdiccional mediante el ejercicio del recurso contencioso administrativo de anulación previsto en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Igualmente, la sentencia cuenta con el voto salvado de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas. Comienza la referida Magistrado, por señalar la incongruencia de la sentencia cuando afirmó que el “Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales” para terminar concluyendo que es un *órgano tridimensional que dicta sentencias*. Para la Magistrado Calcaño de Temeltas, el fallo está en radical contraposición a lo que, antes había dejado sentado la Sala en decisión de fecha 10 de enero de 1.980 cuando categóricamente y en términos absolutos se afirmó:

“SOLO LOS TRIBUNALES PUEDEN RESOLVER CONTROVERSIAS Y DECLARAR EL DERECHO EN UN CASO CONCRETO; CON FUERZA DE VERDAD LEGAL, POR LO QUE SOLO LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL PUEDEN DESARROLLAR LA FUNCIÓN JUDICIAL (función jurisdiccional ejercida por los tribunales)”.

Sigue la Magistrado disidente afirmando: “Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa que ha sido hasta ahora admitido pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia, comenzando por la de esta misma Sala (*Vid. doctrina Brewer-Carías, Allan R.: Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1.978, pág. 114 y 115. Para este autor, la Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público, son órganos administrativos pero que gozan de una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo). (Jurisprudencia: Sentencias S.P.A. del 7.8.73; 7.6.82 y 20.10.83)”.

Las contradicciones del fallo mayoritario son a todas luces evidentes para la Magistrado disidente al afirmar: “Para la exponente resulta aberrante que la Corte Suprema de Justicia haya interpretado hasta ahora que las decisiones disciplinarias de los jueces de la República son de naturaleza administrativa y no jurisdiccionales y les haya abierto la vía contencioso-administrativa pese a la norma legal (art. 132 L.O.P.J.) que establece que las sanciones disciplinarias serán impuestas por el Juez sin ulterior recurso (ver por ejemplo, expediente 3771. S. 20.10.83), y que en esta ocasión, tratándose de una decisión de la misma naturaleza administrativa que aquéllas, tomada por un órgano que es administrativo y no judicial, la Sala se aparte de sus criterios ulteriores y decida que, en la especie, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias tienen carácter eminentemente jurisdiccional, a los cuales quiso la Ley darle carácter definitivo, no sujetas a impugnaciones posteriores por ninguna acción o recurso que para otras actuaciones prevén las leyes de la República”.

En síntesis, podría resumirse de la siguiente manera la posición de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas (según sus propias conclusiones recaídas en su voto salvado):

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa.
2. Que las potestades conferidas por la Constitución y las leyes al Consejo de la Judicatura, incluyendo la potestad disciplinaria, son potestades propias de las autoridades administrativas.
3. Que los actos dictados por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de las potestades que tiene asignadas, incluyendo las decisiones disciplinarias, son actos de naturaleza administrativa.
4. Que en su condición de actos administrativos las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura, sea cualquiera la forma en que se manifiesten, están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

Como puede observarse, existe una perfecta coincidencia en los razonamientos aducidos por los Magistrados disidentes al separarse de la tesis recogida en el fallo mayoritario.

Sin embargo, mediante decisión dictada en fecha 04 de agosto de 1.986, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ratificó los postulados sentados en la sentencia Ruiz Becerra, al declarar la INADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN ejercido por el abogado HILARIO PUJOL QUINTERO contra el acto del CONSEJO DE LA JUDICATURA que lo destituyó del cargo de Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta.

En efecto, en la señalada decisión, la Corte reiteró “la naturaleza tridimensional del Consejo de la Judicatura”, así como el criterio que, en definitiva, excluye del control jurisdiccional los actos que aquél órgano dicta cuando “ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional y que ha sido desarrollado en el Título V de la Ley de Carrera Judicial, donde se encuentran las normas procedimentales de un juicio regular que garantiza el derecho de defensa requerido tanto por la Constitución como por los Convenios internacionales suscritos por la República”.

Ante tal realidad no podemos menos que reseñar y cuestionar esta nueva incongruencia de nuestro máximo Tribunal cuando declara jurídicamente garantizado el derecho a la defensa en un proceso llevado a cabo exclusivamente en la esfera gubernativa de un órgano del Poder Público, constituido como juez y parte en una misma causa. No concebimos en esa circunstancia la posibilidad de invocar eficazmente una garantía constitucional que en tales casos se apreciaría ostensiblemente disminuida. Por ello, en nuestra opinión, estimamos que decisiones como las aquí comentadas, apoyadas en razones jurídicas rebatibles de todo ángulo desde donde se las vea, truncan la evolución del contencioso-administrativo que tanto se ha nutrido de la enjundiosa jurisprudencia, del Alto Tribunal, y muy especialmente de la Sala Político-Administrativa³⁵.

No obstante, los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis H. Farías Mata, una vez más, manifestaron su desacuerdo con la doctrina imperante en la mayoría sentenciadora en el caso Hilario Pujol Quintero vs. Consejo de la Judicatura y consignaron sendos votos salvados.

En efecto, la Magistrada Calcaño de Temeltas en el referido caso, sostiene las mismas razones que expusiera con ocasión al caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura.

Con respecto al Magistrado Farías Mata, hay que hacer mención al punto N° 8 del voto adverso suscrito por el referido Magistrado, el cual expresa:

“... pido la Sala atenerse a la propuesta que, por vía de opinión, ha formulado la Procuraduría General de la República en casos como el presente: acoger para los actos administrativos de índole disciplinaria, en lugar del tradicional recurso de anulación, el de “casación en vía contencioso-administrativa”, recurso que, como puede apreciarse en el ordinal décimo del artículo 215 de la Constitución, la Carta Magna no atribuye monopólicamente -aunque debe entenderse que sí fundamentalmente- a las Salas de Casación Civil y Penal”.

³⁵. RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: *Op. Cit.*, pág. 129.

Del mismo modo, debe destacarse que en el punto N° 9 del referido voto salvado del Magistrado disidente manifiesta:

“... que un retroceso se registra en fallos como el precedente, y con algunas normas del Proyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial presentado por la Corte al Congreso. En relación con este último, si bien los artículos 41 al 51 crean adecuadamente un organismo disciplinario dentro del Consejo de la Judicatura, el 73- consciente la Corte de la preocupación que fallos como el precedente ha despertado en la opinión jurídica del país- admite un recurso contra las decisiones disciplinarias destitutorias, pero atribuyéndolo a la Corte en Pleno. Indebidamente, han opinado algunos magistrados, porque estaría el legislador, de acogerse el proyecto, violentando la competencia exclusivamente de fuente constitucional cuando se trata de la Corte en Pleno; inadecuada e inútilmente, cree el magistrado disidente, puesto que constitucional y legalmente corresponde a la Sala Político-Administrativa (artículos 206 de la Constitución; 42, numeral 12 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), competencia de la cual podría ésta hacer uso a través de su tradicional recurso de anulación o, si lo prefiere, mediante una “casación contencioso-administrativa” en la forma que propugnan la Procuraduría General de la República y el presente voto salvado ...”.

En este sentido, debemos señalar que ya nuestro Máximo Tribunal había declarado inadmisibles recursos en materia de actuación disciplinaria del Consejo de la Judicatura. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa reconoció que:

“No tiene competencia, por consiguiente, para revocar o anular, las sentencias definitivas dictadas por los organismos de la jurisdicción disciplinaria, pues ni la Constitución ni la Ley se la atribuyen. En consecuencia, debe aplicarse al caso la prohibición legal contenida en el artículo 130 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, según el cual “el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno” (S. 29.07.69).

Asimismo, en fallo de fecha 7 de marzo de 1.974, la Corte Suprema de Justicia, en la referida Sala, con ponencia del Magistrado Martín Pérez Guevara, asentó:

“La Ley Orgánica del Poder Judicial, que es la que disciplina la organización y funcionamiento del Consejo de la Judicatura, atribuye a éste funciones administrativas de gran importancia, pero también le confiere funciones jurisdiccionales al definir su competencia para conocer de oficio, por denuncia o a instancia de parte de las faltas cometidas por los funcionarios que ella misma indica. En tal caso las decisiones que emanan de dicho cuerpo no son actos administrativos sino fallos o sentencias según los términos usados por el mismo legislador, y, en tal virtud, están excluidas del ámbito de aplicación del recurso a que se refiere el ordinal 9° del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Pero aún en el caso de que el Consejo de la Judicatura no fuere por su organización y funciones un Tribunal especialmente constituido para conocer de los juicios que se sigan contra los funcionarios a que se refiere la Ley por las faltas que ésta determina, las decisiones que dicte dicho órgano en ejercicio de esa potestad, quedarían siempre excluidas del control jurisdiccional de la legalidad que ejerce la Corte sobre los actos de la Administración Pública en cualquiera de sus niveles, ya que conforme al artículo 29 de la Ley de la materia el fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno”.

Igualmente, en sentencia de fecha 07 de agosto de 1.973, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, reconoció que el Consejo de la Judicatura es un organismo de carácter público, encargado de una función de tanta importancia como es la designación de los jueces, y que está obligado, como todo *ente administrativo* en general, a motivar sus decisiones. En este caso, nuestro Máximo Tribunal declaró la nulidad de la Resolución dictada por el Consejo de la Judicatura mediante la cual fueron destituidos de sus cargos los doctores Mario Córser y Raúl Queremel Castro (subrayado nuestro).

Al respecto, nuestro Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, declaró con lugar el recurso de nulidad intentado por los jueces Ana Elia Marín de Ruiz y Horacio Morales Longart, contra el *acto administrativo*, contenido en la Resolución N° 9 de fecha 07.06.80 emanada del Consejo de la Judicatura en virtud del cual fueron sustituidos del cargo de Juez Décimonovena de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y, del cargo de Juez Segundo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, respectivamente (S. 12.05.83 y S. 16.05.83) (subrayado nuestro).

De lo transcrito, podemos inferir que nuestra Corte Suprema de Justicia no ha mantenido un criterio uniforme en cuanto a la naturaleza del Consejo de la Judicatura y los actos emanados del referido Consejo.

Al respecto, en fallo de fecha 20 de octubre de 1.983, nuestro Máximo Tribunal en Sala Político-Administrativa, estableció que:

“Aunque la actora no fundamenta en su escrito su criterio de competencia de este Supremo Tribunal, la Corte presume, en virtud del órgano cuyo supuesto acto se recurre (Consejo de la Judicatura), que éste se basa en la disposición del ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que atribuye competencia a esta Sala para declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional; ya que la jurisprudencia de esta Sala ha determinado efectivamente que, dentro de esos órganos del Estado de igual jerarquía al Consejo Supremo Electoral, se encuentra el Consejo de la Judicatura”.

Igualmente, señaló la Corte en el referido fallo lo siguiente:

“... el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, está circunscrito a la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas. Asimismo, en cuanto les sea aplicable, a las administraciones estatales y municipales, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República (Art. 1°); pero no al Poder Judicial *ni al Consejo de la Judicatura, órgano administrativo periférico de este Poder*” (subrayado nuestro).

Ahora bien, con respecto a este último punto, debemos señalar que afortunadamente la Corte Suprema de Justicia ha cambiado su criterio. En este sentido, en fallo del 06 de agosto de 1.991 (caso Ivan Hernández vs. Consejo de la Judicatura), la Corte Plena de nuestro Máximo Tribunal asentó lo siguiente:

“El Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa y esa misma naturaleza tienen las atribuciones que ejerce, incluidas las que realiza en función disciplinaria. Ello resulta, por lo demás, en perfecta consonancia con la previsión legal que, más de una década atrás, atribuyera competencia a la Sala Político-Administrativa

en la Ley Orgánica que la rige, para declarar la nulidad, cuando sea procedente por inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos generales o individuales que el Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional (artículo 42, ordinal 12, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), constituyendo el Consejo de la Judicatura, al igual que la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, uno de estos órganos de jerarquía constitucional integrado en la Administración Pública Nacional, pero con autonomía funcional frente a ésta, comprendido dentro de dicha norma, lo que sin ningún cuestionamiento, ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, durante todo el tiempo de vigencia de su Ley Orgánica”.

Del segmento del fallo antes transcrito, se evidencia que el Consejo de la Judicatura es, sin ninguna duda, un órgano administrativo y las funciones que actúa son producto del ejercicio de la función administrativa, incluso en el ámbito disciplinario. Asimismo, se desprende claramente que el referido Consejo es un órgano de la Administración Pública Nacional con autonomía Nacional frente a ésta, del mismo rango constitucional de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público.

Por otra parte, para determinar la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al Consejo de la Judicatura, debemos analizar su artículo 1° consagrado en los términos siguientes:

“Artículo 1°.- La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

Las administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable”³⁶.

La amplia redacción de esta disposición permite extender el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los organismos con autonomía funcional, tales como el Consejo de la Judicatura. Ahora bien, tal aplicación será, “en cuanto les sea aplicable”, dado que dicho Consejo, se encuentra dentro de la Administración Pública Nacional en el mismo supuesto de la Contraloría General de la República y de la Fiscalía General de la República. Así entonces, resulta claro que dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, cabe el Consejo de la Judicatura pero “en cuanto dicha Ley le sea aplicable”³⁷.

En consecuencia, podemos afirmar que nuestro Supremo Tribunal, a partir del fallo de fecha 6 de agosto de 1.991 (caso Ivan Hernández vs. Consejo de la Judicatura), ha reconocido la naturaleza administrativa del Consejo de la Judicatura³⁸. En este sentido asentó lo siguiente:

“En todo caso, lo que interesa destacar es que, pese a la accidentada trayectoria sucintamente evocada, a la hora actual no cabe la menor duda de que, *por expresa voluntad legislativa*, el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa...” (subrayado nuestro).

³⁶. Vid. *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de fecha 1° de julio de 1.981.

³⁷. Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, Sentencia de fecha 03 de agosto de 1.995. Expediente N° 7524.

³⁸. Este criterio ha sido ratificado por la propia Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 03.08.95 (caso Carlos Enrique Milano Peña vs. Consejo de la Judicatura).

3. *Opinión de la Procuraduría General de la República*

Para este organismo, resulta evidente que tanto la sentencia de fecha 07 de marzo de 1.974, como la recaída en el caso Ruiz Becerra en 1.985, se corresponden con momentos bastantes superados del desarrollo del Derecho Administrativo en Venezuela, pues de una manera u otra limitan el desarrollo del control que puede y debe ejercer el juez de lo contencioso administrativo sobre la actividad administrativa.

Al respecto, señala la Procuraduría General de la República que la sentencia Ruiz Becerra aparentemente parecería encontrar sus fundamentos en la decisión L'ETANG, dictada por el Consejo de Estado Francés, en Asamblea, el 12 de julio de 1.969³⁹, que dice textualmente: “Considerando que se desprende de las prescripciones constitucionales y legislativas que fijan la naturaleza de los poderes atribuidos al Consejo Superior de la Magistratura en relación con los magistrados de asiento, como por otra parte de aquéllas que determinan su composición y sus reglas de procedimiento, que ese Consejo tiene un carácter jurisdiccional cuando actúa como Consejo de disciplina de los magistrados de asiento; que en razón de la naturaleza de los litigios que son sometidos a su consideración y que son relativos a la organización del servicio público de justicia, el asunto pertenece al control de casación del Consejo de Estado decidiendo en lo contencioso”.

Como puede observarse, los presupuestos de esa importante decisión del Consejo de Estado Francés, coinciden con los de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 07 de marzo de 1.974 y del 28 de febrero de 1.985 (caso Ruiz Becerra), al atribuir carácter jurisdiccional al Consejo Superior de la Magistratura, cuando decide en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento (es decir, en relación con los jueces propiamente dichos y no en relación con los magistrados de pie, del parquet, que corresponderían en el ordenamiento jurídico venezolano a los Fiscales del Ministerio Público). Entonces, en opinión de la Procuraduría, la Corte Suprema de Justicia debió seguir hasta sus últimas consecuencias, los principios sentados en la decisión L'ETANG, en la parte más importante a los efectos del desarrollo del derecho de lo contencioso administrativo, y que consiste en concluir: que si bien en los casos señalados no hay un acto administrativo sino una sentencia, de todas maneras, esa sentencia es recurrible por la vía de casación ante el Consejo de Estado actuando como órgano de lo contencioso administrativo, y ésto, aun cuando los textos establecían que no habría recurso alguno contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura; aspecto este en el cual también hay una evidente coincidencia con lo dispuesto para el Consejo de la Judicatura por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Consejo de Estado por supuesto que podía decir que contra esas decisiones del Consejo Superior de la Magistratura en materia disciplinaria en relación con los magistrados de asiento cabía un recurso de casación en lo contencioso administrativo distinto al de casación civil porque así se lo permitía una sentencia de principio: La decisión D'AILLERES, del propio Consejo de Estado, adoptada el 07 de febrero de 1.947.

En esta decisión D'AILLERES, al analizar los actos de un “jurado de honor”, el Consejo de Estado determinó que “ese organismo tiene el carácter de una jurisdicción, que por la naturaleza de los asuntos sobre los cuales se pronuncia, pertenece al orden administrativo y corresponde a ese título el control del Consejo de Estado estatuyendo en lo contencioso”, y que aunque según los textos legales, la decisión de ese jurado de honor “no es susceptible de ningún recurso”, esa expresión no puede ser interpretada “como excluyendo el recurso de casación ante el Consejo de Estado”.

³⁹. *Revue de Droit Public* 1.970, pág. 393. Sobre L'Arret L'Etang puede consultarse con provecho la interesante obra del profesor Claude Franck: *Droit Constitutionnel*, P.U.F., Themis, “Les grandes décisions de la jurisprudence”, Paris, 1.978, págs. 324 a 328.

En nuestro caso, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sus decisiones del 07 de marzo de 1.974 y del 28 de febrero de 1.985, deja sin control contencioso administrativo, las decisiones tomadas en materia disciplinaria por el Consejo de la Judicatura en relación con los jueces. De este modo, la Procuraduría señala que se debe seguir de un modo parcial la decisión L'ETANG dictada por el Consejo de Estado Francés en 1.969, dejando a un lado las importantísimas consideraciones de éste sobre el recurso de casación en el contencioso administrativo.

Esta situación de actos que quedarían excluidos del contencioso, muy posiblemente fue lo que motivó que la minoría de los magistrados de la Sala manifestara su disidencia en el fallo de fecha 28.02.85, y buscara una fórmula que permitiera el control del juez de lo contencioso administrativo de las decisiones del Consejo de la Judicatura, en materia disciplinaria en relación con los jueces. Y en el Derecho Positivo venezolano hay argumentos que permiten jurídicamente sostener que el Consejo de la Judicatura, es un órgano administrativo que dicta actos administrativos, que pueden ser controlados por el juez de lo contencioso administrativo y concretamente, por la Sala Político-Administrativa de nuestro Máximo Tribunal.

En consecuencia, en opinión de la Procuraduría General de la República, el Consejo de la Judicatura es un organismo administrativo -del mismo tipo que el Consejo Supremo Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República-, indicando asimismo que, el Consejo de la Judicatura encuadra en lo que en Derecho Administrativo clásico se conoce como “autoridades administrativas independiente”. La figura del Consejo de la Judicatura podría perfectamente encajar en esa categoría de organismos administrativos dominados por la voluntad de afirmar un grado absoluto de independencia jerárquica en relación con el Ejecutivo Nacional, con atribuciones que en general incluyen un poder de decisión, y que poseen competencias cuasi-jurisdiccionales⁴⁰.

III. LOS ACTOS CUASI-JURISDICCIONALES

1. *Definición*

De acuerdo con la doctrina que propugna la tesis de los actos cuasi-jurisdiccionales, el acto cuasi-jurisdiccional es aquel acto administrativo que dicta la Administración cuando ejerce funciones jurisdiccionales. Es decir, que desde el punto de vista orgánico es un acto administrativo y, en cuanto al aspecto material, equivale a una decisión jurisdiccional.

En este sentido, sostiene la Profesora Rondón de Sansó⁴¹ que el acto cuasi-jurisdiccional implica el ejercicio de una función jurisdiccional en la cual la Administración actúa como un tercero imparcial en una controversia que le es ajena e, implica la presencia de dos partes en conflicto entre las cuales la Administración es un árbitro.

Asimismo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de fecha 11 de octubre de 1.990 (caso Luis E. Gutiérrez vs. Sociedad Civil Instituto Universitario de Nuevas Profesiones), asentó que:

“... los actos cuasi-jurisdiccionales, esto es, *aquellos en los cuales la Administración decide un conflicto de derechos subjetivos entre particulares*, han de aplicarse criterios especiales respecto a los que rigen la ejecutividad de los actos unilaterales autoritarios

⁴⁰. Dictamen de la Procuraduría General de la República: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. N° 2. Caracas, 1987, pág. 193 y siguientes.

⁴¹. Cfr. RONDON DE SANZO, Hildegard: *Los Actos Cuasi Jurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas, 1.990, págs. 57 y 58.

de la Administración, por la misma naturaleza de la situación planteada *en la cual ésta ha actuado como un árbitro, más que como un tutor de los intereses públicos, que es su función natural ...*" (subrayado nuestro).

Por otra parte, en cuanto al alcance de las funciones jurisdiccionales de la Administración, los autores que defienden tal tesis han sostenido criterios diversos, entre los cuales podemos citar:⁴²

a) Solución de una controversia entre particulares:

A esta categoría circunscribe la doctora Hildegard Rondón de Sansó su teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales. Al respecto sostiene lo siguiente:

"El ejemplo que se ha traído a colación del trámite que se sigue ante las comisiones tripartitas, es revelador de las características de un tipo especial de procedimiento que se denomina procedimiento cuasijurisdiccional, en el cual la Administración no realiza como objetivo esencial su función de satisfacer en forma práctica los intereses de la comunidad o sus propios intereses, sino que está destinada a declarar ante varios sujetos en conflicto quién tiene la razón y quién no la tiene. Esta declaración, que es análoga en su estructura a la de un fallo judicial, es lo que vamos a denominar el acto cuasijurisdiccional"⁴³.

Además, la doctora Rondón cita como otros ejemplos de procedimientos cuasijurisdiccionales, los que se siguen en materia inquilinaria, en los casos de desalojo, el derecho de preferencia y los reintegros, así como el que se plantea en materia de propiedad industrial en los cuales un tercero se opone a la solicitud de una marca o patente.

b) La potestad sancionatoria:

Para otros autores, la Administración ejerce una función jurisdiccional (represiva) cuando impone una sanción (administrativa o disciplinaria). Así, entre nosotros, el doctor Luis H. Farías Mata ha sostenido que las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en procedimientos disciplinarios son actos administrativos de índole jurisdiccional.

Al respecto, sostiene la doctora Rondón de Sansó que el acto disciplinario no es un acto cuasi-jurisdiccional. El acto disciplinario implica el ejercicio de una función administrativa que se ejerce a través de una potestad, la potestad disciplinaria. La Administración tutela por tales medios el mantenimiento del orden interno de las organizaciones. Igualmente, en el acto disciplinario, la Administración, de ser juez, sería juez y parte al mismo tiempo, por cuanto ella es la lesionada en su orden interno y es al mismo tiempo a la que corresponde determinar la aplicación o no de la sanción.

c) La decisión de recursos administrativos:

Un sector de la doctrina, aún más ambiciosa, considera que la Administración tiene potestad jurisdiccional, no sólo cuando resuelve entre los administrados, sino siempre que resuelva recursos administrativos, pues se trata de "componer intereses contrapuestos"⁴⁴.

⁴². Cfr. GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales* * * * *La Reposición Administrativa*. Vadell Hermanos Editores. Colección Movimiento Humberto Cuenca. N° 12. Valencia, 1.993, pág. 29.

⁴³. RONDON DE SANZO: Hildegard: *Op. Cit.*, pág. 5, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 30.

⁴⁴. En este sentido, GARCIA-TREVIJANO FOS, José Antonio: *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, pág. 191. MARIENHOFF, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, pág. 86 y siguientes. BIELSA, Rafael: *El Acto Jurisdiccional de*

2. Origen de la noción de “acto administrativo jurisdiccional” o “acto cuasi-jurisdiccional”

a) En un primer momento, podría pensarse que la figura del “acto cuasi-jurisdiccional”, que tiene su fundamento en una supuesta “función jurisdiccional administrativa”, proviene del Derecho francés, en el cual existen tribunales ubicados en la esfera de la Administración (y no del Poder Judicial) y que ejercen la jurisdicción contencioso-administrativa (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos). Sin embargo, en este caso francés, estamos en presencia de verdaderos jueces, independientes e imparciales, que dictan sentencias.

Por consiguiente, no parece ser en el referido derecho donde encuentre asidero la Teoría del acto cuasi-jurisdiccional.

b) Quizás el punto de partida de la figura del acto administrativo jurisdiccional ha sido la célebre distinción trazada por el autor Rafael Bielsa entre función jurisdiccional y función judicial. Al respecto sostiene el citado autor que:

“... importa señalar, en estos momentos, la relativa a la distinción entre acto judicial y acto jurisdiccional, y a este respecto se debe empezar por advertir que existe una relación de especie a género. El género es lo jurisdiccional, la especie lo judicial. Toda decisión por la que se declara derecho en caso controvertido en cualquier sentido es jurisdiccional (de *juris dictio*)”⁴⁵.

En consecuencia, de acuerdo a las ideas de Bielsa, la función jurisdiccional (género) se bifurca en dos especies: a) La función jurisdiccional judicial ejercitada por el Poder Judicial y que da origen al acto judicial (la sentencia); y, b) La función jurisdiccional administrativa, que proviene de la Administración y de donde surge el “acto jurisdiccional administrativo”. Al respecto, en opinión de la autora Grisanti Belandria, esta conocida distinción ha sido el argumento más utilizado por la doctrina y la jurisprudencia que defiende la teoría del acto administrativo de naturaleza jurisdiccional.

c) Por otra parte, es muy factible que la expresión “actos cuasi-jurisdiccionales” haya sido tomada del Derecho anglosajón, en el cual se ha adoptado la terminología que distingue las facultades administrativas, las jurisdiccionales y las “cuasi-jurisdiccionales”⁴⁶. Ahora bien, por diferencias constitucionales y por la concepción del contencioso-administrativo de nuestro Derecho (que tiene raíces en el Derecho Continental europeo), no es factible asimilar tales categorías jurídicas anglosajonas.

3. Alcance jurídico de la Teoría de los actos cuasi-jurisdiccionales

Las principales consecuencias que se desprenden de la referida Teoría, se refieren a la concepción del acto cuasi-jurisdiccional como un acto administrativo y, a la producción de algunos efectos jurídicos distintos de los que originan los actos administrativos dictados en función administrativa.

a) El acto cuasi-jurisdiccional es revisable en la vía contencioso-administrativa. Por tratarse de un acto administrativo (desde el punto de vista orgánico) no es posible sustraerlo del control judicial que ejercen los Tribunales contencioso administrativos.

la Administración Pública, en Estudios de Derecho Público. Tomo 2. pág. 426 y siguientes, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 31.

⁴⁵. BIELSA, Rafael: “Acto jurisdiccional y acto judicial”, en *Revista Jurídica Argentina LA LEY*. Tomo 104. Octubre-Diciembre 1.961, LA LEY, S.A. Editora e Impresora, Buenos Aires, pág. 825-829, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 37.

⁴⁶. Cfr. GARCIA-TREVIJANO, José Antonio: *Op. Cit.*, pág. 192 y siguientes, citado por: GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Op. Cit.*, pág. 37-38.

b) La existencia de “partes” en el procedimiento administrativo cuasi-jurisdiccional y en el contencioso-administrativo de nulidad contra los actos cuasi-jurisdiccionales.

c) La no ejecución forzosa de los actos administrativos cuasi-jurisdiccionales por parte de la Administración.

d) La admisión de la “cosa juzgada administrativa”.

Al respecto, se ha indicado que cuando la Administración dicta decisiones en la esfera de los particulares destinadas específicamente a operar en ella, las mismas deben tener estabilidad, firmeza, esto es, no estar sometidas a su potestad revocatoria; y esto se desprende del artículo 19, ordinal 2º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que contempla la llamada “cosa juzgada administrativa”, la cual opera cuando la Administración ha actuado en ejercicio de la función cuasi-jurisdiccional.

4. *Otras posiciones*

Por otra parte, hay quienes alegan que hablar de acto cuasi-jurisdiccional como el acto administrativo dictado por la Administración en ejercicio de funciones jurisdiccionales, entraña una impropiedad jurídica. En este sentido, solamente los jueces pueden ejercer la función jurisdiccional, por su imparcialidad e independencia y, hacer justicia en los casos concretos de que conozcan.

Asimismo, sostienen que es artificial e incorrecta la distinción entre función jurisdiccional y función judicial. En este sentido se ha señalado que el desdoblamiento del género jurisdicción en dos especies, judicial y administrativa es forzado y no tiene asidero legal en nuestro Derecho⁴⁷. La distinción es válida en sistemas donde existen Tribunales Administrativos, como en Francia. Entre nosotros, función judicial y función jurisdiccional son términos sinónimos, significan exactamente lo mismo, no tienen diferencias de materia ni de régimen jurídico aplicable.

Además, cuando la Administración interviene en una controversia lo que persigue es evitar que se produzca una situación que vulnere el interés público tutelado por el ordenamiento jurídico, busca impedir que la actuación de un particular frente a otro origine una situación antijurídica que resquebraje el bienestar público, la paz colectiva. Por eso, la función jurisdiccional permite obtener soluciones definitivas, mientras que la actividad administrativa brinda soluciones preventivas, que pueden ser revisadas en vía jurisdiccional.

Sin embargo, el Profesor Brewer-Carías⁴⁸ ha señalado que lo judicial no es igual a lo jurisdiccional. Lo judicial se refiere al ejercicio del Poder Judicial por los órganos del Poder Judicial; lo jurisdiccional es una tarea esencial del Estado, para resolver conflictos entre partes, sean cuales sean los sujetos de derecho involucrados. Es distinto, por tanto, función jurisdiccional de acto judicial.

En este sentido, en vez de hablarse de actos cuasi-jurisdiccionales, debería de hablarse de actos cuasi-judiciales, es decir actos que son casi sentencias, pero que no lo son, porque no emanan de un tribunal. En otras palabras, los actos cuasi-judiciales son los actos casi iguales a los que emanan de un órgano judicial.

⁴⁷. Cfr. GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: Op. Cit., pág. 46-47.

⁴⁸. Cfr. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. 2da. Edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1.985, pág. 419.

CONCLUSIONES

1.- La doctrina y la jurisprudencia han establecido que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones. Es decir, que la división del Poder Público en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la separación de las funciones estatales.

2.- En Venezuela, existe una separación de poderes, más no una separación orgánica de funciones. Es decir, que si bien hay una atribución de las funciones básicas del Estado (normativa, política, administrativa y jurisdiccional) a un órgano que la ejerce normal y naturalmente, sin embargo, no es con carácter exclusivo, ni excluyente.

3.- El Consejo de la Judicatura, tal como lo dispone la norma constitucional que prevé su existencia, es un organismo destinado a asegurar “la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales” y, asimismo, a “garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial”. Esta determinación de fines, que justamente configura la naturaleza del organismo, se repite en el texto de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (artículo 1º).

4.- El Consejo de la Judicatura no es un órgano legislativo, ni ejecutivo, ni judicial en sentido clásico, sino un órgano administrativo con autonomía funcional, es decir que no tiene dependencia jerárquica con ninguno de los tres grupos de órganos clásicos del Estado.

5.- El Consejo de la Judicatura si bien no es un órgano de carácter judicial, sin embargo ejerce función jurisdiccional. Por tanto, un elemento fundamental es la distinción entre lo judicial y lo jurisdiccional.

6.- Los actos dictados por el Consejo de la Judicatura son de naturaleza administrativa y por ende, sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por mandato del artículo 206 de nuestra Constitución.

7.- El acto administrativo dictado por la Administración en ejercicio de la función jurisdiccional, deben ser denominados actos cuasi-judiciales y no actos cuasi-jurisdiccionales.

BIBLIOGRAFÍA

AVANCES JURISPRUDENCIALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA. XIII Jornadas “J.M. DOMÍNGUEZ ESCOVAR”. Tomo II y III.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1.776) y la Revolución Francesa (1.789) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*. Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer-Carías de Derecho Administrativo. Universidad Católica “Andrés Bello”, N° 1. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.992, pág. 60 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho Administrativo*. Tomo I. Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1.984, pág. 26 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Tomo I. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. 2da. Edición, Caracas-San Cristóbal, 1.985, págs. 407 y siguientes.

BREWER-CARIAS, Allan R.: *El Problema de la Definición del Acto Administrativo*, en Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez. Tomo I. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Instituto de Derecho Público. Caracas, 1.984, págs. 61-63.

BULNES RIPAMONTI, Cristian: *Reflexiones y Conflictos entre los órganos del Poder Estatal*. Editorial Jurídica de Chile. 1967, pág. 9.

DE SOLA, René: *¿Deberá sobrevivir el Consejo de la Judicatura?*, en Revista del Consejo de la Judicatura. Enero-Junio. Año 10. Caracas, 1.985.

DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: *Consejo de la Judicatura. Régimen de recurribilidad de sus actos*, en Revista de la Fundación Procuraduría General de la República. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 183.

GONZÁLEZ ESCORCHE, José: *El Proceso Administrativo de la Judicatura*. Paredes Editores. Caracas, 1.991, pág. 54 y siguientes.

GRISANTI BELANDRIA, Rosibel: *Inexistencia de los Actos Cuasijurisdiccionales * * * La Reposición Administrativa*. Vadell Hermanos Editores. Colección Movimiento Humberto Cuenca. N° 12. Valencia, 1.993, pág. 29.

LOCKE, John: *Ensayo sobre el Poder Civil*. N° 124, 125, 126 y 137.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*. Ediciones Ariel. Barcelona, s/f, pág. 65.

MOLES CAUBET, Antonio: *Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)*. Alirio Dorante Editor., s/f, pág. 117.

MONTESQUIEU: *El Espíritu de las Leyes*. Libro XI. Capítulo 6.

OVALLE FABELA, José: “Principio de la División de Poderes”, en Estudios Jurídicos en *Memoria de Alberto Vásquez del Mercado*. Editorial Porrúa, S.A., México, 1.982, págs. 251 y 252.

PETIT DA COSTA, Jesús A.: “El Consejo de la Judicatura”, en Estudios Sobre la Constitución. *Libro Homenaje a Rafael Caldera*. Tomo IV. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1.979, pág. 2391 y siguientes.

QUINTANA M., Armida: “La Independencia del Poder Judicial”, en *Revista de Derecho Público* N° 40, Octubre-Diciembre 1.989. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1.990, págs. 22-25.

RAUSSEAU VALDERRAMA, Alberto: “Las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, ¿nuevos actos excluidos del control jurisdiccional?”, en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 2. Número 2. Caracas, 1.987, pág. 123 y siguientes.

RONDÓN DE SANZO, Hildegard: *Los Actos Cuasi Jurisdiccionales*. Ediciones Centauro. Caracas, 1.990, págs. 57 y siguientes.

TARRE BRICEÑO, Gustavo: *La Separación de Poderes en Venezuela*, en Estudios Sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo III. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1.979, pág. 1369 y siguientes.

*La Suspensión de Garantías Constitucionales y El Amparo Constitucional**

Isabel Gómez V.

Abogado

El 27 de Junio de 1.994, el Presidente de la República en Consejo de Ministros dictó el Decreto N° 241 que fue publicado en la *Gaceta Oficial* N° 35.490 de esa misma fecha mediante el cual procedió a suspender las siguientes garantías establecidas en la Constitución de la República: la garantía a no ser detenido sin dar cumplimiento a previas formalidades de Ley (artículo 60, ordinal 1°); la garantía de inviolabilidad del hogar doméstico (artículo 62 *ejusdem*); la garantía de libre circulación por el territorio nacional (artículo 64 *ejusdem*); la garantía que protege el derecho a la libertad económica (artículo 96 *ejusdem*); la garantía del derecho a la propiedad privada (artículo 99 *ejusdem*) y, finalmente, la garantía a no ser expropiado sino por razones de utilidad pública o social, mediando, previamente, sentencia firme y pago de justa indemnización (artículo 101 *ejusdem*).

Dicha medida fue tomada en uso de la facultad que la Constitución de la República confiere al Presidente en caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, en los términos expuestos en el artículo 241 de la Carta Fundamental, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 190, ordinal 6° *ejusdem*.

Se alegó en esa oportunidad que “la crisis del sistema financiero (...) ha provocado inseguridad y desconfianza en los depositantes y está afectando la vida económica y social del país; la inestabilidad del mercado cambiario y la especulación inciden en el normal desarrollo de la actividad comercial e industrial así como en la liquidez del sistema bancario; las tendencias especulativas (...) pueden trastornar el orden público y social; y, finalmente, que esta emergencia económico-financiera está creando circunstancias que pueden alterar la paz pública”.

Sin embargo, a pesar de que tal medida es una facultad extraordinaria, conferida al Presidente de la República en Consejo de Ministros, no está exenta del control ejercido por los demás órganos que ejercen el Poder Público. Por ello, el referido decreto fue sometido a la consideración del Congreso de la República el cual, en fecha 21 de Junio de 1994, decidió restituir las garantías suspendidas en el mismo, salvo la garantía económica contenida en el artículo 96 del Texto Fundamental.

El Ejecutivo Nacional, considerando que “las causas que originaron la crisis del sistema financiero y la inestabilidad del mercado cambiario no habían cesado y que aun se encontraban dificultades en el abastecimiento de bienes” decidió mantener suspendidas las garantías constitucionales ya mencionadas por lo que dictó un nuevo Decreto: el N° 285. Mediante este nuevo decreto fueron suspendidas las mismas garantías constitucionales que habían sido suspendidas por el Decreto N° 241, salvo aquella relativa a la libertad económica por cuanto ésta había sido mantenida en suspensión por el Acuerdo del Congreso de la República.

Ahora bien, se ha dicho con razón que la suspensión de garantías constitucionales no afecta el principio de separación de los órganos que ejercen los poderes públicos y, en consecuencia, no interrumpe el funcionamiento ni las competencias de los mismos. El

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado* a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Postgrado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela.

ordenamiento jurídico constitucional conserva plena vigencia ya que las limitaciones y restricciones a las garantías de los derechos constitucionales fundamentales son potestades que deben ejercerse dentro del marco jurídico del Estado de Derecho. La suspensión de las garantías constitucionales, según reconocidos autores nacionales solo significa que los pilares normativos “ordinarios” del Estado ceden ante una “legislación” de emergencia que, correspondiéndole en principio al Poder Legislativo, queda, en virtud del régimen de excepción, en manos del Poder Ejecutivo.

La suspensión de garantías constitucionales es, al decir de Hildegard Rondón de Sansó:

“una situación prevista por la Constitución que le permite al Gobierno ponerse parcialmente fuera de ella, con el sólo fin de defender el régimen constitucional”. (RONDÓN DE SANZO, Hildegard: “LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN EL DERECHO VENEZOLANO” Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 23).

Para otro sector reconocido de la doctrina la suspensión de garantías constitucionales:

“no implica que se suspenda el Estado de Derecho, sino sólo que sus pilares normativos básicos pueden verse trastocados temporalmente, en la medida de lo necesario y exclusivamente en relación a las materias relativas a las garantías constitucionales que se restringen o suspenden, conforme a las nuevas regulaciones que se dicten ejecutivamente”. (BREWER-CARIAS, Allan: “Consideraciones sobre la Suspensión o restricción de las Garantías Constitucionales”. *Revista de Derecho Público* N° 37, Enero-Marzo 1989. p. 5 y ss).

Al margen de la polémica discusión que se planteó con motivo de la adopción de estas medidas que involucró a todos los sectores de la vida pública nacional se planteó una interrogante que constituye la razón de este trabajo:

¿La suspensión de las garantías constitucionales “suspende” el ejercicio de la acción de amparo constitucional a favor de aquellos derechos cuyas garantías han sido restringidas?.

El amparo constitucional está en el artículo 49 de la Constitución de la República en los siguientes términos:

Artículo 49.- Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, de conformidad con la ley.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

Planteado en estos términos, un sector calificado de la doctrina nacional ha visto en este postulado constitucional más que una verdadera acción judicial, un derecho constitucional que como tal no puede ser suspendido sino que sólo podría ser restringido en su ejercicio. La fundamentación de esta tesis puede ser resumida de la siguiente manera:

La Constitución, en su artículo 49 no establece una acción única de amparo como un medio de protección judicial, sino un derecho de amparo que se manifiesta tanto a través de las diversas acciones y recursos jurisdiccionales como por medio de una acción autónoma de amparo. Según esta tesis, los medios a través de los cuales se manifiesta el amparo, cuando el mismo asegura la protección de los derechos fundamentales infringidos son, entre otros, los siguientes: el recurso de inconstitucionalidad de las leyes; la inaplicación de una ley por cualquier juez (control difuso de la constitucionalidad); recursos judiciales contra las sentencias (recurso de casación, por ejemplo); recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos.

Para otro sector de la doctrina nacional el amparo constitucional constituye una verdadera acción judicial, esta tesis sostiene que el amparo es la máxima garantía, esto es, que el mismo es la garantía del goce y ejercicio de los derechos y de las restantes garantías.

Este criterio se hace derivar del hecho de que el artículo que consagra el amparo está ubicado dentro del Título III, relativo a los “Deberes, Derechos y Garantías”, y especialmente dentro del Capítulo I que, según la exponente de esta tesis, alude a las Disposiciones Generales.

Para Hildegard Rondón de Sansó, quien sostiene esta tesis, el Capítulo I no es otra cosa que la enunciación más amplia de las garantías constitucionales. Según esta visión, el amparo es una acción que aún cuando puede ser ejercida bajo distintas modalidades siempre será un medio de defensa jurisdiccional para la protección de los derechos o garantías protegidos.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa tuvo ocasión de pronunciarse sobre este tema en cinco sentencias que constituyen la base del presente trabajo.

La primera de dichas sentencias es de fecha 5 de Mayo de 1994 en la cual se resolvió la acción de amparo constitucional interpuesta por los apoderados judiciales de ciertos establecimientos mercantiles dedicados a la actividad farmacéutica (Farmacia Marinera, FARMATODO y otras) contra una Resolución dictada por la División de Drogas y Cosméticos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Para los accionantes del caso *in comento* esta resolución amenazaba violar sus derechos constitucionales al trabajo y a la libertad económica, establecido en los artículos 84 y 96, respectivamente, de la Constitución de la República. Argumentaron que el turno farmacéutico tiene como fin garantizar que el servicio sea prestado continuamente a fin de que el acceso a las medicinas esté asegurado en cualquier momento y que ni la Ley de Ejercicio de la Farmacia ni en el Reglamento está contemplado el que algunos establecimientos (que no estén de turno) deban permanecer cerrados. Por el contrario — sostuvieron— la obligación se impone a aquellos que estando de turno deben permanecer abiertos al público.

Al respecto la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo resolvió lo siguiente:

“Respecto al derecho constitucional a la libertad económica, se observa lo siguiente:

1.- En fecha 26 de febrero de 1994, mediante Decreto N° 51, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 35.410 de fecha 28 de febrero de 1994, el ciudadano Presidente de la República, en uso de la atribución que le confiere la Constitución de la República en su artículo 190 ordinal 6° de conformidad con el artículo 241 *ejusdem*, decretó la suspensión en todo el territorio nacional de la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica.

2.- Por otro lado, se observa que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone en su artículo 6° numeral 7) lo siguiente:

No se admitirá la acción de amparo:

7. En caso de suspensión de derechos y garantías constitucionales conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de suspensión de los mismos.

(omissis)

“Como puede observarse, pues, la suspensión de garantías constitucionales y en particular, de una garantía en específico, hace inoperable la protección mediante el amparo constitucional al derecho o garantía de que se trate, en la medida en que el mismo haya sido restringido.

3.- El Decreto de suspensión de garantías establece expresamente:

‘Artículo 1º: Se suspende en todo el territorio nacional la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución.

Artículo 2º: El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dictará aquellas medidas que sean indispensables y urgentes en la aplicación del presente Decreto, sin perjuicio de las atribuciones que la Constitución garantiza a los otros órganos del Poder Nacional.

Artículo 3º: Sométase el presente Decreto a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

Tal y como se observa, la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación; por lo tanto, el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, precisamente, porque la misma fue suspendida totalmente. Por ello, debe desestimarse la presente acción de amparo en lo referente al derecho a la libertad económica”.

El mismo criterio hubo de ser ratificado en dos sentencias de fecha posterior.

En efecto, el 20 de mayo de 1994 correspondió a esa Corte resolver la apelación de las sentencia de fecha 12 de diciembre de 1991 mediante la cual el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, con sede en Caracas, declaró con lugar la solicitud cautelar de amparo constitucional acompañada al recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por el representante judicial de la sociedad mercantil REPRESENTACIONES R.L. OFIRE, C.A., contra el acto administrativo de efectos particulares contenido en la resolución N° 003 del 1º de Octubre de 1991, emanada de la Dirección General de Hacienda Pública Municipal del Municipio Autónomo Baruta del Estado Miranda.

El mencionado acto administrativo acordó la suspensión de la licencia concedida a la recurrente para la explotación de una Patente de Industria y Comercio para ejercer actividades propias de un Centro de Convenciones en un inmueble ubicado en la Urbanización Las Mercedes del Municipio Baruta. Así mismo, ordenó el cierre de dicho establecimiento. La recurrente denunció la violación al ejercicio de su derecho a la libertad económica.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo al resolver sobre el particular sostuvo lo siguiente:

“En todo caso, debe advertir la Corte que el derecho constitucional que se alega violado es la libertad económica, prevista en el artículo 96 de la Constitución. Ahora bien, en reciente sentencia (de fecha 5 de mayo de 1994, caso Farmacia Marinera y otros), determinó esta Corte que en virtud de que, por Decreto N° 51 de fecha 26 de febrero de 1994, publicado en *Gaceta Oficial* N° 35.410 del 28 de febrero de 1994, el Presidente de la República suspendió, en forma genérica y total, la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica está dado hoy día en todo el país, mientras tal situación se mantenga, el supuesto de procedencia de la causal de inadmisibilidad contemplada en el artículo 6, numeral 7, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante ello, y dado que los

hechos denunciados en el caso de autos ocurrieron mucho antes de la suspensión de la garantía económica, incluso el juicio, fue instaurado y decidido en primera instancia con anterioridad a esa fecha, esta Corte deberá hacer abstracción de tal suspensión, a los efectos de decidir en el presente caso. Así se decide”.

Finalmente la Corte consideró que, en el caso que estamos reseñando, no era procedente la solicitud cautelar de amparo constitucional pues el análisis de los alegatos y defensa esgrimidas por el recurrente conducirían al análisis de normas infraconstitucionales lo cual le está vedado al juez toda vez que una medida de tal tipo exige, para su procedencia, el que se desprenda una presunción grave de violación a la luz del solo texto constitucional.

La sentencia que resolvió la solicitud cautelar de amparo constitucional que fue acompañada al recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto por los apoderados judiciales de la sociedad mercantil HACIENDAS GUATAPARO, C.A., contra los actos administrativos emanados de la AUTORIDAD ÚNICA DE ÁREA DE LA AGENCIA DE CUENCA DEL LAGO DE VALENCIA por pretendida violación de derechos constitucionales la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, refiriéndose a la denuncia de violación al derecho a la libertad económica, señaló:

“Finalmente, en lo referente al derecho a la libertad económica se observa que dicha garantía fue suspendida mediante Decreto del Presidente de la República de fecha 28 de febrero de 1994, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República N° 35.410 de fecha 28-02-94. Si bien es cierto que dicha suspensión no elimina a priori la vía del amparo constitucional, puesto que solo la elimina respecto a la especificación que hiciera el Decreto de suspensión, en este caso particular el Decreto N° 51, que suspendió la garantía económica, lo hizo de manera genérica, de forma tal que, por ello mismo, quedó suspendido el ejercicio de la acción de amparo en forma genérica respecto a la garantía constitucional suspendida.

(OMISSIS)

“Ahora bien, aún cuando para la fecha de publicación del presente fallo se encuentra ya restituida la garantía económica, la misma se hallaba suspendida, no obstante, para la fecha de la interposición del recurso.

Por ello, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 6° ordinal 7) de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe desestimarse igualmente el alegato de violación al derecho constitucional a la libertad económica consagrado en el artículo 96 de la Constitución”.

Un análisis del criterio sostenido en estos fallos sugiere, en primer lugar, que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo acoge la tesis del amparo constitucional como un derecho, esto es; como el derecho de acceso a la justicia que tiene todo ciudadano a fin de obtener protección judicial de los demás derechos y garantías que la Constitución de la República menciona de manera expresa o bien, reconoce en forma genérica en su artículo 50.

Siendo ello así, debería entonces la Corte concluir en que siendo el amparo constitucional un derecho, el mismo no podría ser suspendido sino solo restringido en su ejercicio; esta restricción vendría dada en la medida en que este derecho garantiza la protección a otros derechos cuyas garantías pudieran estar suspendidas.

Sin embargo, no es esta la conclusión a la que llega la Corte; en el caso de estudio la Corte considera que por cuanto la garantía económica consagrada en el artículo 96 fue suspendida en forma genérica, es decir, sin ninguna especificación el ejercicio del derecho de amparo queda suspendido en forma total respecto a la garantía económica, “precisamente porque la misma fue suspendida totalmente”.

En nuestro criterio esta interpretación de la Corte constituye una extralimitación, una usurpación de atribuciones que no le corresponde ni aún al Presidente de la República, a quien la Constitución de la República sólo autoriza para restringir o suspender las garantías mas no los derechos constitucionales. La decisión de la Corte se traduce, en la práctica, en una interrupción o “suspensión” temporal de los mecanismos que aseguran el goce y ejercicio de los derechos individuales que cuentan con consagración constitucional y aún de aquellos que no figuren expresamente en ella por disponerlo así el Artículo 50 del Texto Fundamental. Tal posición es inaceptable si partimos de la base de que ni aún la suspensión de garantías constitucionales hecha por el Presidente de la República puede desmontar el Estado de Derecho dentro del cual vivimos. Una decisión de este tipo abre la puerta al abuso y arbitrariedad por parte de quienes ostentan el poder. Una medida de suspensión de Garantías no puede significar que autoridad alguna tenga licencia para desconocer o despojar a los ciudadanos de los derechos de los cuales son titulares. La suspensión de garantías constitucionales sólo implica la imposibilidad de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos cuyas garantías han sido suspendidas más no que el ciudadano no posea o no tenga el derecho en sí.

La otra crítica fundamental que puede formularse contra el criterio jurisprudencial expresado por la Corte Primera en las tres sentencias citadas, consiste en que ese órgano jurisdiccional considera que el hecho de que el Decreto de Suspensión de Garantías sea genérico impide el derecho al amparo por cuanto entiende que la suspensión de la garantía económica fue total. En tal sentido, somos de la opinión de que si bien es cierto que la suspensión de garantías es un acto de gobierno, éste debe estar rodeado de ciertas formalidades por cuanto el mismo no se encuentra exento del control. En efecto, el artículo 241 constitucional establece que “el Decreto expresará los motivos en que se funda”. Dentro de los postulados del derecho público, la obligación de motivar busca asegurar que el juicio acerca de la existencia de fundamentos de hecho suficientes para acordarlo sea compartido tanto por quien adopta la medida como por aquel que controla el acto dictado.

En las sentencias objeto de nuestro estudio la Corte olvidó que como órgano integrante de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa su misión es la de controlar los actos, hechos y omisiones de la Administración y velar por el cumplimiento de los principios de legalidad y legitimidad por parte de ésta.

En nuestro criterio no toda actuación del poder público en esta materia podría quedar a salvo con la excusa de la suspensión de garantías por cuanto la misma estuvo motivada por la crisis del sistema financiero que originó una emergencia económico-financiera. Por esta razón, sólo en aquellos casos en que la actuación del poder público tuviera relación directa con estos motivos o tuviera por objeto tomar medidas de control de ese tipo, podría la Corte aplicar la causal de inadmisibilidad prevista en el numeral 7 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues la misma expresamente establece su procedencia “en caso de suspensión conforme al artículo 241 de la Constitución, salvo que el acto que se impugne no tenga relación con la especificación del Decreto de Suspensión de los mismos”.

En definitiva, el criterio comentado en la práctica no hace más que negar vigencia —de manera temporal, mientras dure la medida de suspensión de garantías— al artículo 96 de la Constitución de la República siendo que la suspensión de garantías constitucionales de manera genérica, es decir, sin la adecuada reglamentación en la práctica no puede constituir una derogatoria del texto constitucional o de alguno de sus artículos.

En nuestro criterio, afirmar como se hizo en las decisiones que analizamos, que la consecuencia de la suspensión de una garantía en forma genérica constituye una restricción del derecho de amparo respecto de esa garantía constituye una errónea interpretación de las normas constitucionales pues el derecho de amparo como ya antes se dijo no puede ser

suspendido, sino solo restringido respecto de una garantía determinada siempre que el Decreto que suspende dicha garantía suspenda también el derecho a ejercer el amparo en cuanto a esa garantía.

En otras palabras, siendo la suspensión de garantías una suspensión de libertades públicas, el Decreto que establece esa situación de excepciones debe ser interpretado de manera estricta lo que implica que la suspensión de una garantía constitucional de manera alguna puede conducir a la restricción de la acción de amparo de manera absoluta pues existe la posibilidad de que se den situaciones en las cuales el derecho cuya garantía esté suspendida este siendo infringido por razones distintas a las que motivaron la suspensión caso en el cual la acción de amparo que garantice la protección constitucional de este derecho será procedente, o, al menos, admisible.

En la sentencia del 20 de mayo de 1993 (caso REPRESENTACIONES R.L. OFIRE, C.A.), no obstante que ratifica el criterio asentado por la sentencia antes comentada de que estando suspendida en forma genérica y total la garantía económica se encuentra dado el presupuesto de inadmisibilidad del amparo previsto en el artículo 6, numeral 7 de la Ley que regula la materia da un primer paso en la rectificación de aquella posición al admitir que los hechos que originan la lesión de la garantía suspendida se produjeron con anterioridad a la suspensión e incluso en recurso contencioso-administrativo de anulación fue interpuesto y decidido en primera instancia antes de la situación de exigir reconociendo de esta manera la imposibilidad de que los efectos del Decreto puedan ser retrotraídos en el tiempo.

En efecto, la sentencia comentada sostiene lo siguiente:

“El Presidente de la República suspendió, en forma genérica y total, la garantía establecida en el artículo 96 de la Constitución, es decir, la garantía a la libertad económica está dado hoy día en todo el país, mientras tal situación se mantenga, el supuesto de procedencia de la causal de inadmisibilidad contemplada en el artículo 6, numeral 7, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. No obstante ello, y dado que los hechos denunciados en el caso de autos ocurrieron mucho antes de la suspensión de la garantía económica, incluso el juicio fue instaurado y decidido en primera instancia con anterioridad a esa fecha, esta Corte deberá hacer abstracción de tal suspensión, a los efectos de decidir en el presente caso. Así se decide”.

Sin embargo, hay una crítica adicional que puede hacerse a las últimas dos sentencias de la Corte Primera, esto es la del 20 de mayo de 1993 y del 7 de junio de 1993; en ambas sentencias la Corte incurre en un error procesal sumamente grave al desconocer la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (caso: Lenin Romero Lira vs. Gobernación del Estado Lara) así como de la propia Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (caso: AUTOMOVILES STUGART; PROMOVER EDUCANDO y otras) conforme a la cual, en los casos en que se plantea un recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con una solicitud cautelar de amparo constitucional, la revisión de las causales de admisibilidad debe hacerse sólo respecto del recurso contencioso-administrativo de anulación y no con respecto a la pretensión cautelar de amparo para la cual debe observarse si existe un medio de prueba que constituya una presunción grave de violación o amenaza de violación al derecho que se dice violado.

En las últimas sentencias comentadas la Corte Primera sostiene que respecto de la denuncia de violación al derecho consagrado en el artículo 96 de la Constitución no cabe la posibilidad de amparo de conformidad con el numeral 7 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, dicho análisis, de ser precedente por cambio de criterio jurisprudencial debió hacerse respecto de todos los derechos cuya violación fue alegada y no sólo respecto del contemplado en el artículo 96 constitucional.

Ahora bien, la Corte Primera, aún cuando no le dice expresamente cambia ese criterio (caso Promociones Melba y otras) al analizar la denuncia de supuestas violaciones al derecho de propiedad y de la garantía de la expropiación previstos en los artículos 99 y 101 de la Constitución por parte del Instituto Nacional de Parques.

En esa sentencia se dejó sentado lo siguiente:

“Ahora bien, del texto del referido Decreto se observa que los motivos que generaron la suspensión de la garantía de la propiedad (artículo 99 de la Constitución) y de la garantía de la expropiación (artículo 101 *ejusdem*), son las razones de orden económico-financiero y son dichas circunstancias las que pueden conducir a la aplicación del referido Decreto.

Que del texto del artículo 4º del decreto N° 285 de 22 de julio de 1994, se aprecia que se han producido una serie de Decretos para garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, los cuales fueron dictados con fundamento en el Decreto N° 241 de fecha 27 de junio de 1994.

Que el Decreto N° 1641 de fecha 4 de junio de 1991, que afecta la propiedad de los accionistas establece el Plan de Ordenación y Reglamento de Uso del Parque Nacional Laguna de La Restinga, no constituye uno de los Decretos destinados a garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, motivos de la suspensión de garantías.

Que las actuaciones denunciadas como violatorias de los derechos constitucionales a la propiedad y a la expropiación, no han sido ejecutadas dentro del marco de suspensión de garantías, sino con fines de ordenación del territorio, siendo su objetivo primordial la protección y conservación de los recursos naturales renovables y el equilibrio ecológico.

Que el Decreto 1641 de fecha 5 de junio de 1991, así como los actos de ejecución del mismo efectuados por el agraviante son anteriores al Decreto N° 285 de fecha 22 de julio de 1994, que suspendió las garantías denunciadas.

Que el artículo 49 de la Constitución no se encuentra suspendido, siendo amparables en consecuencia todos los habitantes de la República contra las actuaciones u omisiones de los poderes públicos que lesionen el ejercicio o goce de los derechos o garantías constitucionales, cuando las mismas sean generadas por razones distintas a las que en este momento motivan la suspensión de garantías.

Que la suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento de los órganos del Poder Nacional, según lo establece el artículo 241 del texto constitucional, razones por las cuales en criterio de esta Corte, es procedente en el presente caso efectuar un análisis de los derechos constitucionales a la propiedad y a la expropiación denunciados por los accionantes, siendo necesario aclarar que de otorgarse la protección constitucional solicitada luego de dicho análisis, tal decisión no constituirá *obice* para que el Ejecutivo Nacional o cualquier otra autoridad de la República, en ejecución del Decreto N° 285 de fecha 22 de Julio de 1994, mientras dure la suspensión de garantías, proceda a dictar una regulación de excepción distinta de la ordinaria y con base a la cual realice actuaciones enmarcadas dentro de la situación de emergencia”.

En la sentencia que comentamos, la Corte en primer término analiza ¿Cuáles son los motivos que generan la suspensión de las garantías?. En tal sentido señala que estos motivos son las razones de orden económico-financiero mencionadas en el Decreto, por lo que son sólo dichas circunstancias las que pueden fundamentar la ejecución del Decreto. De esta primera consideración surge como conclusión que cualquier actuación y omisión lesiva de las garantías constitucionales suspendidas, pero generadas por situaciones distintas a la que motivan la suspensión es inconstitucional.

En segundo lugar, la Corte señala que el Ejecutivo Nacional ha dictado una serie de Decretos para garantizar la estabilidad económica y financiera de la República, los cuales vienen a constituir la reglamentación de la situación de emergencia, estableciendo cuales son las circunstancias de hecho y de derecho que hacen procedente la ejecución del decreto de suspensión de garantías; en consecuencia los actos que afecten las garantías suspendidas y que no ha sido tomado en ejecución de decreto de suspensión o de aquellos que lo regulan son inconstitucionales y pueden ser accionados a través del proceso de amparo constitucional.

La motivación de esta sentencia nos permite inferir que los actos dictados o ejecutados con anterioridad al decreto de suspensión de garantías, y que lesionan las garantías constitucionales que posteriormente fueron suspendidas, no pueden ser legitimados por este decreto, pues siendo este posterior a los hechos que generaron la lesión constitucional, no podría atribuírsele efectos retroactivos al decreto de suspensión de garantías.

Con esta sentencia, así como aquellas que posteriormente la ratificaron, la Corte Primera da un rechazo total a la tesis sostenida en las sentencias del 5 de mayo, 20 de mayo y 7 de junio de 1994, cuando señala que no habiéndose suspendido el artículo 49 de la Constitución, todos los habitantes de la República pueden ser amparados contra las actuaciones y omisiones de los Poderes Públicos que lesionen el ejercicio o goce de sus derechos o garantías constitucionales, cuando dicha lesión sea generada por situaciones distintas a las que han motivado la suspensión, es decir, que siempre cabe la posibilidad de ejercer la acción de amparo contra todas aquellas actuaciones de los Poderes Públicos lesivas de derechos o garantías constitucionales, cuando las mismas se han producido fuera del marco de suspensión de garantías.

De todo lo expuesto podemos efectuar dos consideraciones finales, con respecto al ejercicio de la acción de amparo:

La primera, referida a la situación que se produce cuando existiendo un estado de normalidad constitucional, se ejerce la acción de amparo constitucional, y luego mientras se sustancia el proceso de amparo, se suspenden las garantías que han sido denunciadas como lesionadas.

En tales casos la acción de amparo siempre será procedente conforme lo ha dejado establecido la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en las sentencias comentadas.

La segunda se refiere a la situación que puede producirse cuando existiendo un estado de excepción, consecuencia de la suspensión de garantías, se ejerce la acción de amparo contra las conductas que lesionan las garantías que previamente han sido suspendidas. En este supuesto cabe distinguir dos hipótesis:

1.- Si la acción de amparo se ejerce contra una conducta que se ha efectuado en ejecución directa del Decreto de Suspensión de Garantías, la acción no será admisible, según lo dispone el ordinal 7, del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

2.- Si la acción de amparo se ejerce contra conductas que se han efectuado por motivos distintos de los que justifican la suspensión de garantías, pero que lesionan las garantías que han sido suspendidas, la acción de amparo será admisible y de constatarse las violaciones denunciadas, la protección constitucional solicitada será procedente.

LEGISLACIÓN

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 1996

Recopilación y selección
Caterina Balasso Tejera
Abogado
Maestría en Derecho en la
Universidad de Columbia, U.S.A.

SUMARIO

I. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Presidencia de la República. a. Oficinas Presidenciales. b. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Fomento (Industria y Comercio). b. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. c. Ministerio de Relaciones Exteriores. d. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. e. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. f. Ministerio de Educación. g. Ministerio de Agricultura y Cría. h. Ministerio del Trabajo. i. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. C. Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica. D. Procuraduría General de la República. 2. *Administración Descentralizada*. A. Institutos Autónomos. B. Fundaciones.

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

1. *Sistema Financiero*. A. Crédito Público. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Régimen Presupuestario. 3. *Sistema de Personal*. A. Funcionarios Públicos. B. Funcionarios del Servicio Exterior. C. Personal al Servicio de la Corte Suprema de la Judicatura. D. Funcionarios al Servicio de la Contraloría de la República. E. Personal del Congreso de la República. 4. *Sistema de Estadística e Informática*. A. Censo.

III. POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Garantías y Derechos Constitucionales*. A. Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. 2. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes, Acuerdos y Convenios. a. Leyes. b. Acuerdos y Convenios. c. Decisiones del Acuerdo de Cartagena. B. Normas sobre Visas y Pasaportes. C. Embajadas y Consulados. 3. *Política de Relaciones Internas*. A. Régimen de la Justicia. a. Organización Judicial. a'. Denominación. b'. Competencia. b. Régimen de los Jueces y Magistrados. c. Régimen de las Medidas Preventivas y Ejecutivas. d. Sistema Penitenciario. B. Régimen Electoral. a. Partidos Políticos y Grupos de Electores. b. Recursos Electorales. c. Convocatoria. d. Proclamación. 4. *Seguridad y Defensa*. A. Fuerzas Armadas Nacionales. a. Alistamiento. b. Licenciamiento.

IV. DESARROLLO ECONÓMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Código Orgánico Tributario. B. Impuesto. a. Impuesto Sobre la Renta. b. Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor. c. Impuesto sobre Sucesiones y a las Ventas al Mayor. c. Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos. D. Impuesto sobre Hidrocarburos. C. Tasas y Otras Contribuciones. a. Timbre Fiscal. B. Arancel de Aduanas. c. Tasas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Régimen de los Bancos y Otras Instituciones Financieras. a. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. b. Suministro de Información y Condiciones Mínimas. B. Régimen Cambiario. a. Mercado de Divisas. 3. *Régimen del Comercio Interno*. A. Mercado de Capitales. 4. *Régimen del Comercio Interno*. A. Política Comercial. B. Fijación de Precios. C. Libre competencia. 5. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Importaciones. B. Exportaciones. 6. *Régimen de la Industria*. 7. *Régimen de Energía y Minas*. 8. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. A. Fijación de Precios. B. Subsidios. C. Financiamiento Agrícola. 9. *Régimen de los Seguros*. 10. *Régimen de las Privatizaciones*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*. A. Educación Superior. A. Admisión. b. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios. a'. Universidades. b'. Carreras. c'. Post-Grados. B. Personal Docente. C. Títulos y Certificados. D. Libros de Texto y Material Complementario. 2. *Profesiones Liberales* 3. *Salud* A. Farmacias B. Productos médicos y farmacéuticos y Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas. C. Salubridad ambiental. D. Inmunizaciones. E. Normas sobre Alimentos. 4. *Política Habitacional*. 5. *Cultura*. A. Cine. B. Bienes de Interés Cultural. 6. *Subsidios Sociales*.

VI. DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. *Ordenación Territorial*. A. Asentamientos Campesinos y Áreas No Parceladas. B. Catastro Rural. 2. *Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Zonas Protectoras y de Reserva. B. Recursos Animales. a. Caza. b. Pesca. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Terrestre. a. Tarifas. b. Estacionamiento de Vehículos. B. Transporte y Tráfico Aéreo. a. Tarifas. b. Aeródromos y Helipuertos. c. Rutas. d. Personal Técnico Aeronáutico. e. Mantenimiento de Aeronaves. f. Seguridad Aérea. g. Exploradores de Servicios Aéreos. 4. *Régimen de las Comunicaciones*. A. Telecomunicaciones. B. Correo.

I. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*A. *Presidencia de la República*a. *Oficinas Presidenciales*

Decreto No. 1.045 de la Presidencia de la República del 31 de enero de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan). *G. O.* No. 35.903 del 16-2-96.

b. *Comisiones Presidenciales*

Decreto No. 1.051 de la Presidencia de la República del 7 de febrero de 1996, mediante el cual se crea, con carácter permanente una Comisión de las Políticas Financieras de Apoyo a la Industria y el Comercio Exterior. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

Decreto No. 1.034 de la Presidencia de la República, del 24 de enero de 1996, mediante el cual se crea con carácter permanente la Comisión Nacional de Derechos Humanos. *G.O.* No. 35.911 del 1-3-96.-

Decreto No. 1.234 de la Presidencia de la República del 28 de febrero de 1996, mediante el cual se crea una Comisión Interministerial de carácter temporal, que tendrá por objeto presentar al Consejo de Ministros, un plan que amplíe las acciones ya emprendidas por las autoridades de Aeronáutica Civil, orientadas hacia la modernización del sector y al mejor cumplimiento de las normas internacionales de seguridad aérea. *G.O.* No. 35.921 del 15-3-96.-

Decreto No. 1.241, de la Presidencia de la República del 6 de marzo de 1996, mediante el cual se crea con carácter permanente, una Comisión de Análisis y Coordinación de Políticas para los Grupos Líderes de Actividad. *G.O.* No. 35.924 del 20-3-96.-

Decreto No. 1.360, de la Presidencia de la República del 5 de junio de 1996, mediante el cual se crea la Comisión Nacional para el Seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela, integrado por Programas Sociales que en él se señalan. *G.O.* No. 35.977 de 10-6-96.-

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Fomento (Industria y Fomento)*

Decreto No. 1.256 de la Presidencia de la República del 13 de marzo de 1996, mediante el cual se ordena el inicio al proceso de organización del Ministerio de Industria y Comercio, a los efectos de que pueda entrar en funcionamiento cuando lo señale el Ejecutivo Nacional, oportunidad en la cual quedarán suprimidos el Ministerio de Fomento y el Instituto de Comercio Exterior. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.-

b. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

Resolución No. 036 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 12 de febrero de 1996 por la cual se crea la "Comisión de Licitaciones" que realizará las Licitaciones Generales, Licitaciones Selectivas y Adjudicaciones Directas, para la Ejecución de Obras, Adquisición de Bienes y la Prestación de Servicios. *G.O.* No. 35.901 del 14-02-96.

Resolución No. 116 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 16 de abril de 1996, por la cual se crea un Comité Asesor de la División de Salud Mental el cual será de carácter permanente y ad-honoren, y estará integrada de la forma que en ella se indica. *G.O.* No. 35.949 del 30-4-96.-

Resolución No. 56-132 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 30 de abril de 1996, por la cual se crea la Comisión Ministerial de Tecnología en Salud. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.-

Resolución No. SG-231 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 13 de junio de 1996, por la cual se deroga la Número SG-1067 de fecha 04 de mayo de 1995, que crea la Comisión de Apoyo y Vigilancia de los Procedimientos Administrativos aplicables en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, Institutos Autónomos, Servicios y Entes a él adscritos. *G.O.* No. 35.985 de 20.6.96.-

Resolución No. SG-194 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 3 de junio de 1996, por la cual se crea la Comisión Reestructuradora del Servicio Autónomo de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR). *G.O.* No. 35.987 de 25-6-96.-

Resolución No. SG-155 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 13 de mayo de 1996, por la cual se crea el Comité Técnico Estratégico de Salud. *G.O.* No. 35.987 de 25-6-96.-

c. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

Resolución No. 105 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 12 de junio de 1996, por la cual se dispone que de conformidad con los planes de desarrollo económico y social de la República de Venezuela y con los criterios de las Fundaciones Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., Friedrich Naumann-Stiftung e.V., y Hanns-Seidel-Stiftung e.V., se fomentará y facilitará la realización de programas y proyectos de cooperación técnica de tales Fundaciones en Venezuela. *G.O.* No. 35.985 de 20-6-96.-

d. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

Resolución No. 016 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 23 de febrero de 1996, por la cual se crea el Comité de Infracciones. *G.O.* No. 35.906 del 23-02-96.

e. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

Resolución No. 018 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, del 11 de marzo de 1996, por la cual se crea en cada una de las Regiones Administrativas del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (M.A.R.N.R.), una Comisión Regional de Licitaciones. *G.O.* No. 35.933 del 02-04-96.-

f. *Ministerio de Educación*

Resolución No. 1288 del Ministerio de Educación del 13 de diciembre de 1995, por la cual se procede a la disolución de la Fundación para el Rescate del Acervo Documental Venezolano (FUNRES), adscrita al Ministerio de Educación. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.-

Resolución No. 98 del Ministerio de Educación del 23 de mayo de 1996 por la cual se nombra una Comisión de Alto Nivel a fin de estudiar el Anteproyecto de Ley del Notariado, integrado por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.969 de 29-5-96.-

g. *Ministerio de Agricultura y Cría*

Resolución No. 066 del Ministerio de Agricultura y Cría del 15 de marzo de 1996, por la cual se crea el Consejo Constitutivo Nacional del Plan de Inversiones para la Transformación del Sector Agropecuario (PITSA), con sede en Caracas. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.-

Resolución No. DM 113 del Ministerio de Agricultura y Cría del 5 de junio de 1996, por la cual se dispone que el Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) antes PAE, será ejecutado bajo la dirección, supervisión y evaluación del Ministerio de Agricultura y Cría, mediante convenios con las Gobernaciones, Alcaldías y otros entes públicos y privados. *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

h. *Ministerio del Trabajo*

Decreto No. 1.282 de la Presidencia de la República del 2 de abril de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. *G.O.* No. 35.952 del 6-5-96.-

i. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

Resolución No. 14 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia, del 3 de junio de 1996, por la cual se crea la Comisión de Licitaciones de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República y de sus Servicios Autónomos Adscritos. *G.O.* No. 35.984 de 19.6.96.-

C. *Servicios Autónomos sin Personalidad Jurídica*

Resolución No. 06 del Ministerio de Justicia del 15 de enero de 1996, por la cual se autoriza el inicio de actividades de Registro de la Producción Intelectual, adscrito al Servicio Autónomo Dirección Nacional del Derecho de Autor. *G.O.* No. 35.879 del 15-01-96.

Resolución No. 113 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 15 de abril de 1996, por la cual se crea la Comisión Asesora del Servicio Autónomo de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR) que se encargará del estudio de las políticas a implementar por este Organismo en materia de medicamentos y a los medicamentos genéricos. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.-

Decreto No. 1.293 de la Presidencia de la República del 17 de abril de 1996, mediante el cual se crea el Servicio Autónomo de Mantenimiento de Lanchas de la Guardia Nacional, sin personalidad jurídica, dependiente del Comando General de las Fuerzas Armadas. *G.O.* No. 35.950 del 2-5-96.-

Resolución de la Procuraduría General de la República, por la cual se dicta el Estatuto del Servicio Autónomo de Personería de la Procuraduría General de la República. *G.O.* No. 35.892 del 01-02-96.

D. Procuraduría General de la República

Exposición de Motivos y Reglamento Interno de la Procuraduría General de la República. *G.O.* No. 35.892, del 01-02-96.

2. Administración Descentralizada

A. Institutos Autónomos

Decreto 1.225 de la Presidencia de la República del 21 de febrero de 1996, mediante el cual se aprueba el programa de reestructuración administrativa de la Corporación de Turismo de Venezuela. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.-

Decreto No. 1.339 de la Presidencia de la República del 22 de mayo de 1996, mediante el cual se ordena la reestructuración del Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado. (FERROCAR). *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

B. Fundaciones

Decreto No. 1.038 de la Presidencia de la República del 24 de enero de 1996, mediante el cual se dispone que se proceda a constituir una Fundación que se denominará Fundación para el Área Vial (FUNDAVIAL). *G.O.* No. 35.899 del 12-2-96. Se reimprime por error material en *G.O.* No. 35.914 del 6-3-96.-

Decreto No. 1.044 de la Presidencia de la República del 31 de enero de 1996, mediante el cual se autoriza la modificación de los Estatutos de la Fundación Instituto Botánico de Venezuela, en el sentido de que se denomine en adelante “Fundación Instituto Botánico de Venezuela Doctor Tobías Lasser”. *G.O.* No. 35.909 del 28-02-96.

Decreto No. 1.304 de la Presidencia de la República de 24 de abril de 1996, mediante el cual se procede a constituir una fundación sin fines de lucro, la cual se denominará “Fondo de Fortalecimiento Social”. *G.O.* No. 35.953 de 7-5-96.-

Decreto No. 1.331 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se procede a la creación de la “Fundación de Ediciones Oficiales de Estadísticas e Informática”. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.-

Decreto No. 1.328 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se procede a constituir una Fundación que se denominará “Fundación Expo 98 Lisboa”. *G.O.* No. 35.971 de 31-5-96.-

II. ADMINISTRACIÓN GENERAL

1. *Sistema Financiero*

A. *Crédito Público*

Ley Especial que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público destinadas a efectuar aportes al Patrimonio del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), hasta por la cantidad de Doscientos Mil Millones de Bolívares. *G.O.* No. 35.982 de 17.6.96.-

Resolución No. 140 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia Oficina Central de Coordinación y Planificación del 27 de mayo de 1996, por la cual se dictan las Normas para la Presentación de Solicitudes para la Autorización de las Operaciones de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.-

2. *Sistema Presupuestario*

A. *Régimen Presupuestario*

Decreto No. 1.378 de la Presidencia de la República del 19 de junio de 1996, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento No. 3 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario sobre compromisos válidamente adquiridos y pendientes de pago. *G.O.* No. 35.988 de 26-6-96.-

3. *Sistema de Personal*

A. *Funcionarios Públicos*

Resolución No. 015.96 del Ministerio de Hacienda del 8 de febrero de 1996, por la cual se dicta Reglamento sobre la Organización y Funcionamiento del Fondo de Prestaciones Sociales del Personal de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras. *G.O.* No. 35.901 del 14-2-96.

Decreto No. 1364, de la Presidencia de la República del 10 de junio de 1996, mediante el cual se eliminan las clases de los cargos del Ministerio del Trabajo que en él se indican. *G.O.* No. 35.978 de 11-6-96.-

B. *Funcionarios del Servicio Exterior*

Resolución No. 019 del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Hacienda del 19 de enero de 1996 por la cual se dispone que la importación de los efectos de uso de consumo personal que traigan al país con motivo de su regreso definitivo, por traslado o por cese de actividades, quienes hayan desempeñado funciones oficiales permanentes en el extranjero se registrará por las normas contenidas en esta Resolución. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 042 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 23 de febrero de 1996, por la cual se dispone que para el ascenso de los funcionarios del Servicio Exterior a la categoría inmediata superior será necesario cumplir con los requisitos que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

C. Personal al Servicio del Consejo de la Judicatura

Resolución No. 607 del Consejo de la Judicatura del 8 de enero de 1996, por la cual se modifica el Artículo 3° de la Resolución No. 1079 de fecha 18 de octubre de 1991, contentiva del Régimen de Estabilidad en la Prestación del Servicio del Personal del Consejo de la Judicatura. *G.O.* No. 35.926 del 22-03-96-

D. Funcionarios al Servicio de la Contraloría General de la República

Resolución No. 01-00-00-017 de la Contraloría General de la República del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los traslados de los funcionarios de la Contraloría podrán efectuarse a solicitud de parte o de oficio, por razones justificadas a juicio del Organismo, con el mismo cargo o a otro del mismo grado para el cual reúnan los requisitos. Los traslados deben hacerse de mutuo acuerdo, salvo que medien razones del servicio. *G.O.* No. 35.980 de 13-6-96.-

Resolución No. 01-00-00-018 de la Contraloría General de la República del 23 mayo de 1996, por la cual se dispone que los cargos de la Contraloría General de la República así como el grado a que correspondan en el Tabulador de Sueldos para cargos de los Grupos Técnico Fiscal y Administrativo y de Apoyo, son los que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.980 de 13-6-96.-

E. Personal del Congreso de la República

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia que anula la Ley que Establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios. *G.O.* No. 35.911 del 1-3-96.

4. *Sistema de Estadística e Informática*

A. Censo

Decreto No. 1-330 de la Presidencia de la República del 15 de mayo de 1996, mediante el cual se autoriza a la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República, para que proceda a preparar y levantar el XIII Censo General de Población y Vivienda. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.-

III. POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Garantías y Derechos Constitucionales*

A. Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales

Decisión de la Corte Suprema de Justicia, mediante la cual se declara la nulidad del Artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. *G.O.* No. 5.071 Extraordinario del 29-5-96.-

2. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Leyes, Acuerdos y Convenios*

a. *Leyes*

Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), relativo al establecimiento en Caracas de la Oficina Regional para el Norte de América del Sur y el Caribe. *G.O.* No. 35.899 del 12-02-96.

Ley Aprobatoria del Convenio Internacional del Cacao. *G.O.* No. 5.042 Extraordinario del 15-02-96.

Ley Aprobatoria del Acuerdo Marco de Cooperación entre la República de Venezuela y la República Portuguesa. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.-

Ley Aprobatoria del Congreso de la República, de la Convención Interamericana Sobre Restitución Internacional de Menores. *G.O.* No. 5.070 Extraordinario de 28-5-96.-

Ley Aprobatoria del Protocolo interpretativo del Artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980. *G.O.* No. 35.961 de 17-5-96.-

Ley Aprobatoria del Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera. *G.O.* No. 35.966 del 24-5-96.-

b. *Acuerdos y Convenios*

Decreto No. 987 de la Presidencia de la República del 20 de diciembre de 1995, mediante el se adopta el Acuerdo Regional N° 4, mediante el cual se instituye la Preferencia Arancelaria Regional entre sus países signatorios, suscrito el día 27 de abril de 1984, sus Protocolos Modificatorios Primero y Segundo, suscrito el 12 de marzo de 1987 y el 20 de junio de 1990, respectivamente, y el Instrumento Aclaratorio del Segundo Protocolo Adicional, suscrito el 20 de julio de 1990, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 y 44 del Tratado de Montevideo 1980. *G.O.* No. 5.034 Extraordinario del 10-01-96.

Decreto No. 1.031, de la Presidencia de la República del 17 enero de 1996, mediante el cual se adopta el Tercer Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica No. 20, suscrito entre la República Argentina y la República de Venezuela. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

Decreto No. 1.032 de la Presidencia de la República del 17 de enero de 1996, mediante el cual se adopta el Quinto Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica No. 27, suscrito entre la República Federativa del Brasil y la República de Venezuela. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

Decreto No. 1.033, de la Presidencia de la República del 17 de enero de 1996, mediante el cual se adopta el Sexto Protocolo Adicional del Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación No. 25 de las concesiones otorgadas en el período 1962/1980, suscrito entre la República Oriental del Uruguay y la República de Venezuela. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

Decreto No. 1.046 de la Presidencia de la República del 31 de enero de 1996 mediante el cual se adopta el Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica para el Establecimiento de un Espacio Económico Ampliado entre Chile y Venezuela (No. 23), en los términos que en él se señalan. *G.O.* No. 35.897 del 08-02-96.

Decreto No. 1.221 de la Presidencia de la República del 21 de febrero de 1996, mediante el cual se prorroga hasta el 31 de enero de 1997, la vigencia del Decreto No. 2.730 de fecha 29 de diciembre de 1992, por el cual se adecuó arancelariamente el Acuerdo Comercial Bilateral suscrito entre las Repúblicas de Perú y de Venezuela adoptado en fecha 26 de noviembre de 1992, mediante Decreto No. 2.666. *G.O.* No. 35.906 del 23-02-96.

Resolución No. 285 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 19 de diciembre de 1995, por la cual se ordena la publicación del texto del Acuerdo suscrito por los Gobiernos de la República de Venezuela y de la República de Cuba, de cooperación en el Área de Turismo. *G.O.* No. 5.033 Extraordinario del 9-01-96.

Resolución No. 023 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 02-02-96, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo suscrito entre la República de Venezuela y la República Oriental del Uruguay sobre Cooperación en Materia de Prevención, Control y Represión del Tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* No. 35.894, del 05-02-96.

Resolución No. 024 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 02-02-96, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo intercambiado por Notas Diplomáticas, consulares, administrativos y técnicos de las Misiones Diplomáticas y Consulares de Venezuela en Uruguay y de Uruguay en Venezuela, para desempeñar trabajos remunerados. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 055 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 11 de marzo de 1996, por la cual se ordena la publicación de la Enmienda del Acuerdo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite "INTELSAT" para Aplicar los Arreglos de Múltiples Signatorios. *G.O.* No. 35.919 del 13-3-96.-

Resolución No. 091 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 17 de mayo de 1996, por la cual se ordena la publicación de la Enmienda del Convenio relativo a las Exposiciones Internacionales. *G.O.* No. 35.964 de 22-5-96.-

Resolución No. 089 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 10 de mayo de 1996, por la cual se ordena la publicación del Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial suscrito por los representantes del Gobierno de la República de Venezuela y del Gobierno de la República de Lituania. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.-

c. Decisiones del Acuerdo de Cartagena

Resolución No. 3057 del Ministerio de Hacienda del 19 de marzo de 1996, por la cual se ordena la publicación, conjuntamente con ésta, de la Resolución N° 371 de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) del 26-06-95 sobre el Arancel Externo Común para la importación del producto que en ella se indica en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. *G.O.* No. 35.933 del 02-04-96.-

B. Normas sobre Visas y Pasaportes

Resolución No. 033 del Ministerios de Relaciones Interiores y de Relaciones Exteriores del 14 de febrero de 1996, por la cual se incluye en la lista de países a cuyos nacionales se les puede otorgar la Visa de Turista bajo la forma de Tarjeta de Turismo (DEX-2), a la República Oriental del Uruguay, a la República del Paraguay y a Japón. *G.O.* No. 35.913 del 5-3-96.-

C. Embajadas y Consulados

Resolución No. 018 del 01 de febrero de 1996 del Ministerio de Relaciones Exteriores por la cual se otorga el consentimiento a la honorable Embajada de la República de Colombia, para el cambio de sede del Consulado de ese país en Ciudad Bolívar a Puerto Ordaz, con circunscripción consular en el Estado Bolívar. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 020 del 2 de febrero de 1996, del Ministerio de Relaciones Exteriores por la cual se concede el consentimiento a la honorable Embajada de la República de Rumania, para establecer un Consulado Honorario de ese país en Venezuela, con circunscripción consular en el Estado Carabobo. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 026 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 5 de febrero de 1996 por la cual se dispone abrir la Embajada de la República de Venezuela en el Reino de Marruecos. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 036 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 15 de febrero de 1996, por la cual se otorga el consentimiento a la República de Croacia, para la apertura de un Consulado General Honorario de ese país en Caracas, con circunscripción consular en todo el Territorio Nacional. *G.O.* No. 35.905 del 22-2-96.

Resolución No. 062 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 21 de marzo de 1996, por la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Lisboa, Portugal, quedando los Asuntos Consulares a cargo de la Embajada. *G.O.* No. 35.927 del 25.03.96.-

Resolución No. 085 del Ministerio de Relaciones Exteriores del 8 de mayo de 1996, por la cual se concede el consentimiento solicitado por la Honorable Embajada del Líbano, para la apertura de una Oficina Consular Honoraria de ese país en Valencia, con circunscripción consular en el Estado Carabobo. *G.O.* No. 35.955 de 9-5-96.-

Resolución No. 106 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 12 de junio de 1996, por la cual se decide la apertura de un Consulado Ad-Honorem de Venezuela en la República Federal de Alemania, con sede en la ciudad de Witten y circunscripción en la Provincia de Nordrhein-Westfalen. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

3. Política de Relaciones Interiores

A. Régimen de la Justicia

a. Organización Judicial

a'. Denominación

Resolución No. 592 del Consejo de la Judicatura del 13 de diciembre de 1995, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas por la de Juzgados de Municipio. *G.O.* No. 35.873 del 5-01-96.

Resolución No. 604 del Consejo de la Judicatura del 8 de enero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Lara por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del Nombre propio dado al respectivo Municipio en el cual tienen su asiento. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.-

Resolución No. 662 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del nombre propio dado al respectivo Municipio. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.-

Resolución No. 660 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Táchira por la de Juzgados de Municipio. *G.O.* No. 35.917 del 11-3-96.-

Resolución No. 662 del Consejo de la Judicatura del 28 de febrero de 1996, por la cual se cambia la denominación de los actuales llamados Juzgados de Distrito de la Circunscripción Judicial del Estado Nueva Esparta por la de Juzgados de Municipio. (Se reimprime por error material). *G.O.* No. 35.917 del 11-3-96.-

Resoluciones No. 661 del Consejo de la Judicatura del 18 de febrero de 1996, por las cuales se cambia la denominación de los actualmente llamados Juzgados de Distrito de las Circunscripciones Judiciales de los Estados que en ellas se mencionan, por la de Juzgados de Municipio, con el agregado del nombre propio dado al respectivo Municipio. *G.O.* No. 35.918 del 12-3-96.-

Resolución No. 727 del Consejo de la Judicatura del 2 de mayo de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de la Parroquia Moitaco del Municipio Sucre, con sede en Moitaco, por la de Juzgado Segundo de Parroquia del Municipio Heres, el cual tendrá su sede en Ciudad Bolívar. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.-

Resolución No. 796 del Consejo de la Judicatura del 2 de mayo de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de la Parroquia La Trinidad del Municipio Rómulo Gallegos, con sede en la Trinidad de Orichuna, por la de Juzgado de la Parroquia Guasdalito del Municipio Páez, el cual tendrá su sede en Guasdalito. (Se reimprime por error del ente emisor). *G.O.* No. 35.966 de 24-5-96.-

Resolución No. 762 del Consejo de la Judicatura del 11 de junio de 1996, por la cual se cambia la denominación del Juzgado de Parroquia del Municipio Maturín por la de Juzgado Primero de Parroquia del Municipio Maturín. *G.O.* No. 35.982 de 17-6-96.-

b'. *Competencia*

Resolución No. 721 del Consejo de la Judicatura del 30 de abril de 1996, por la cual se suprime la competencia tributaria a los Juzgados Superiores en lo Civil, Contencioso-Administrativo, Tributario y Agrario de la Región Occidental con sede en la ciudad de Maracaibo, y al Juzgado Superior en lo Civil, Contencioso-Administrativo y Tributario de la Región Centro Occidental con sede en la ciudad de Barquisimeto. *G.O.* No. 35.950 de 2-5-96.-

Resolución No. 721 del Consejo de la Judicatura del 30 de abril de 1996, por la cual se suprime la competencia tributaria al Juzgado Superior en lo Civil, Contencioso-Administrativo y Tributario de la Región Occidental con sede en la ciudad de Maracaibo y al Juzgado Superior en lo Civil, Contencioso-Administrativo de la Región Centro Occidental con sede en la ciudad de Barquisimeto. (Se reimprime por error material del ente emisor). *G.O.* No. 35.968 de 28-5-96.-

Resolución No. 763 del Consejo de la Judicatura del 11 de junio de 1996, por la cual se suprime la competencia en materia de Tránsito al Juzgado de Primera Instancia del Tránsito del Primer Circuito de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar y se le atribuye competencia en materia de Menores. *G.O.* No. 35.982 de 17-6-96.-

b. *Régimen de los Jueces y Magistrados*

Acta de Sesión Extraordinaria de Elección de la Directiva de la Corte Suprema de Justicia, para el período abril 1996 abril 1997. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.-

c. *Régimen de las Medidas Preventivas y Ejecutivas*

Resolución No. 594 del Consejo de la Judicatura del 20 de diciembre de 1995, por la cual se crean en la Circunscripción Judicial de Area Metropolitana de Caracas, con carácter permanente, diez cargos de Funcionarios Ejecutores de las medidas de tipo ejecutivo o preventiva previstas en el Código de Procedimiento Civil. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

Resolución No. 643 del Consejo de la Judicatura del 16 de febrero de 1996 por la cual se crean en la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas, con carácter permanente, diez cargos de Funcionarios Ejecutores de las medidas de tipo ejecutivo o preventiva previstas en el Código de Procedimiento Civil. *G.O.* No. 35.903 del 16-2-96.

Resolución No. 684 del Consejo de la Judicatura del 12 de marzo de 1996, por la cual se dicta el Instructivo para la práctica de las medidas de tipo ejecutivo y preventivo previstas en el Código de Procedimiento Civil dentro de la Circunscripción Judicial del Area Metropolitana de Caracas. *G.O.* No. 35.924 del 20-3-96.-

d. *Sistema Penitenciario*

Reglamento interno del Fondo Nacional para Edificaciones Penitenciarias del Ministerio de Justicia del 23 de noviembre del 95. *G.O.* No. 35.914 del 6-3-96.-

Resolución No. 107 del Ministerio de Justicia del 27 de mayo de 1996, por la cual se modifica la Resolución No. 0967 del 19 de julio de 1990 mediante el cual se creó el Centro de Tratamiento Comunitario "Lic. Piedad Leonor Rodríguez Avendaño", con sede en San Cristóbal. *G.O.* No. 35.989 de 27-6-96.-

B. *Régimen Electoral*

a. *Partidos Políticos y Grupos de Electores*

Resolución No. 960605-63 del Consejo Supremo Electoral del 5 de junio de 1996, por las cuales se autoriza la inscripción del Partido Político Regional "Movimiento Solidaridad" SOLIDARIDAD en los Estados Amazonas, Anzoátegui, Barinas y Trujillo. *G.O.* No. 35.990 del 28.6.96.-

Resolución No.960606-69 del Consejo Supremo Electoral del 5 de junio de 1996, por la cual se autoriza la inscripción del Partido Político Regional "La Alternativa de Confianza" (L.A.C.) en el Estado Aragua. *G.O.* No. 35.990 de 28-6-96.-

Resolución No. 960605-71 del Consejo Supremo Electoral del 5 de junio de 1996, por la cual se autoriza la inscripción del Partido Político Regional "Movimiento Republicano" (M.R.) en el Estado Apure. *G.O.* No. 35.990 del 28-6-96.-

b. *Recursos Electorales*

Resolución No. 002 del Consejo Supremo Electoral del 17 de enero de 1996, por la cual se aprueba prorrogar el lapso establecido en el Artículo 212 de la Ley Orgánica del Sufragio, únicamente para la interposición de los Recursos de Análisis contra las Actas de Escrutinios de las mesas electorales, desde el 19-01-96, hasta el día 02-02-96. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

c. *Convocatoria*

Resolución No.960321-32 del 21 de marzo de 1996, por la cual se convoca a elecciones parciales para elegir al Diputado Uninominal del Circuito N° 3 del Distrito Federal, para los electores correspondientes a las 32 mesas, cuyas actas de escrutinio fueron declaradas nulas por este organismo, para el día 27 de abril del año en curso. *G.O.* No. 35.930 del 28-3-96.-

d. *Proclamación*

Resolución del Consejo Supremo Electoral del 2 de mayo de 1996, mediante la cual la Junta Electoral Principal *Ad-Hoc* de conformidad con el resultado de la repetición de la elección parcial para Diputado Uninominal del Circuito N° 3, Municipio Vargas del Distrito Federal, proclama como Diputados Uninominal al Sr. Mario Alfredo Laya y a los ciudadanos Noel Cedeño y Gladys Requena, como Primer y Segundo Suplente postulados por el Partido Político “La Causa Radical” (LA CAUSA R), y fueron adjudicados Diputados por lista al Partido “Acción Democrática” (AD), al ciudadano José Ruben de Armas y a los ciudadanos Angel Barroyeta, Jorge Gómez Mantellini, y José Ortega, como Suplente en la referida lista. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.-

4. *Seguridad y Defensa*

A. *Fuerzas Armadas Nacionales*

a. *Alistamiento*

Decreto No. 1.020 de la Presidencia de la República del 5 de enero de 1996, mediante el cual se efectúa el Llamamiento y Alistamiento del contingente anual ordinario requerido por las Fuerzas Armadas. *G.O.* No. 35.874 del 8-01-96.

b. *Licenciamiento*

Decreto No. 1.377 de la Presidencia de la República del 18 de junio de 1996, mediante el cual se pospone por seis meses el licenciamiento del actual contingente correspondiente al año 1995. *G.O.* No. 35.984 de 19-6-96.-

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*

A. *Código Orgánico Tributario*

Resolución No. 203 del SENIAT del 21 de febrero de 1996, por la cual se dicta el Instructivo sobre la Aplicación e Interpretación del Artículo 59 del Código Orgánico Tributario. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

B. *Impuestos*

Resolución No. 36 del Seniat del 21 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes y responsables con domicilio fiscal en la Región Nor-Oriental, calificados por el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria - SENIAT, como contribuyentes especiales y notificados en forma expresa de esa condición por la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Nor-Oriental, deberán cumplir, a

partir de la fecha que se indique en la notificación que se les practique, con sus obligaciones de declarar y pagar los tributos administrados por el SENIAT, exclusivamente en las Oficinas de la División de Contribuyentes Especiales de la Gerencia Regional de Tributos Internos de la Región Nor-Oriental ubicadas en la dirección especificada en la referida Notificación. *G.O.* No. 35.979 de 12.6.96.-

Resolución No. 43 del Seniat de 12 de junio de 1996, por la cual se dispone que se desincorporen de la cuenta de “Especiales Fiscales Sin Uso” de la Gerencia Regional de Tributos Internos Región Capital, las Especies Fiscales y Publicaciones Oficiales que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.982 de 17.6.96.-

a. *Impuesto Sobre la Renta*

Decreto No. 1.028 de la Presidencia de la República del 17 de enero de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Impuesto Sobre la Renta en Materia de Depreciación y Amortización de Inversiones para los Contribuyentes dedicados a la Explotación de Hidrocarburos. *G.O.* No. 35.882 del 18-01-96.-

b. *Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor*

Resolución No. 42 del SENIAT de 7 de junio de 1996, por la cual se autoriza la devolución efectiva por concepto de reintegro de los Impuestos al Valor Agregado y al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, a la empresa y por la cantidad que en ella se señala. *G.O.* No. 35.979 de 12.6.96.-

Providencia No. 46 del SENIAT del 12 de junio de 1996, por la cual se autoriza la devolución efectiva por concepto de reintegro de los Impuestos al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor, a la empresa y por la cantidad que en ella se señala. *G.O.* No. 35.981 de 14.6.96.-

c. *Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos*

Resolución No. 211 del Seniat del 18 de marzo de 1996, por la cual se efectúa la conversión de los montos en bolívares que contiene la tabla de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos, mediante los valores expresados en las Unidades Tributarias que en ella se señalan. *G.O.* No. 35.929 del 27.03.96.-

Resolución No. 212 del Seniat del 18 de marzo de 1996, por la cual se dicta el instructivo referente al procedimiento en materia de autoliquidación y pago del Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos. *G.O.* No. 35.929 del 27.03.96.-

d. *Impuesto sobre Hidrocarburos*

Resolución No. 045 del Ministerio de Energía y Minas del 22 de marzo de 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes que ejerzan en el país actividades de manufactura o refinación de hidrocarburos, gozarán de una rebaja del impuesto establecido en el Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos equivalente a un bolívar por cada litro de gasolina que enajenen o utilicen para el consumo interior, independientemente de los tipos y precios de venta de las mismas. *G.O.* No. 35.926 del 22.03.96.-

Resolución No. 055 del Ministerio de Energía y Minas del 8 de abril de 1996, por la cual se concede a les empresas contribuyentes que ejerzan en el país actividades de manufactura o refinación de hidrocarburos, una rebaja del impuesto establecido en el Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos, equivalente a un bolívar por cada litro de gasolina y diesel que enajenen o utilicen para el consumo interior, independientemente

de los tipos y precios de venta de los mismos, hasta cubrir un monto máximo global de nueve mil millones de bolívares, en proporción al monto del anticipo que cada una de ellas hubiere desembolsado. *G.O.* No. 35.934 del 8-04-96.-

C. Tasas y Otras Contribuciones

a. Timbre Fiscal

Resolución No. 41 del Seniat, del 5 de junio de 1996, por la cual se procede a la emisión de setenta y ocho millones (78.000.000) de Timbres Fiscales, destinados a la recaudación de la renta de Timbre Fiscal, en los valores y cantidades que en ella se indican. *G.O.* No. 35.978 de 11.6.96.-

b. Arancel de Aduanas

Decreto No. 989 de la Presidencia de la República mediante el cual se promulga el Arancel de Aduanas. *G.O.* No. 5.039 Extraordinario del 12-02-96.

Resolución No. 3045 del Ministerio de Hacienda del 5 de marzo de 1996, por la cual se dispone que las mercancías cuyos códigos y descripción arancelaria que en ella se indican, originarias de la República de Chile, estarán liberadas de los impuestos establecidos en el Arancel de Aduanas, siempre que las mismas se destinen a los vehículos automóviles que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.924 del 20-3-96.-

Resolución No. 3070 del Ministerio de Hacienda del 30 de abril de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto No.989 de fecha 20-12-95, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.939 del 15-04-96.-

Resolución No. 1311 del Ministerio de Hacienda del 31 de mayo de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N. 989 de fecha 20.12.95, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.973 de 4-6-96.-

Resolución No. 3110, 1881 y 108 respectivamente, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto No. 989 de fecha 20-12-95, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.976 de 7-6-96.-

Resolución No. 3110. 1881 y 108 del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Agricultura y Cría del 30 de mayo de 1996, por la cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto No. 989 de fecha 20-12-95, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.978 de 11.6.96.-

c. Tasas

Resolución No. 344-A del Ministerio de Fomento del 26 de enero de 1996 por la cual se fijan las tasas de Aprobación de Modelo, de Aferición y Contraste de Calibración y Verificación y por Estudios, Pruebas, Ensayos, Mediciones Especiales y Registro de Productos Envasados. *G.O.* No. 5.057 Extraordinario del 29-3-96.-

Resolución No. 84 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 5 de junio de 1996, por la cual se aprueba la modificación acordada en todas y cada una de sus partes, por el Consejo de Administración del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, de las tasas aéreo portuarias en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

2. Régimen de las Finanzas

A. Régimen de los Bancos y Otras Instituciones Financieras

Resolución No. 001-0496 del Ministerio de Hacienda (Junta de Emergencia Financiera) del 10 de abril de 1996, por la cual se dictan las Normas para la Autorización de Funcionamiento de Bancos Universales. *G.O.* No. 35.949 del 30-4-96.-

a. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

Resolución No. 0087 del Ministerio de Hacienda y Fomento del 11 de enero de 1996, por la cual se dispone que el Fondo de Crédito Industrial percibirá por los fondos suministrados a las instituciones financieras, de conformidad con su Ley, una tasa de interés anual que será igual a la tasa de interés promedio ponderada de los depósitos a plazo fijo a noventa días y de los de ahorro, pagada por los seis bancos comerciales del país con mayor volumen de depósitos. *G.O.* No. 35.902 del 15-02-96.

Resolución No. 024.96 del Ministerio de Hacienda del 28 de febrero de 1996, por la cual se dispone que en los casos de intervención de bancos y otras instituciones financieras, el pago de obligaciones con acreencias sólo operará entre quienes sean deudores primarios de la institución financiera de que se trate, que a su vez sean titulares primarios de acreencias contra la misma u otras instituciones financieras o empresas intervenidas pertenecientes al mismo grupo financiero. *G.O.* No. 35.912 del 4-3-96.-

b. Suministro de Información y Condiciones Mínimas

Resolución No. 011.96 de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras del 1 de febrero de 1996 por la cual se dispone que los balances adicionales, elaborados de acuerdo con principios de contabilidad de aceptación general vigentes en el país, serán requeridos por este organismo a partir de la entrada en vigencia del Nuevo Manual de Contabilidad para Bancos y otras Instituciones Financieras. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

B. Régimen Cambiario

a. Mercado de Divisas

Decreto No. 1.018 de la Presidencia de la República del 27 de diciembre de 1995, mediante el cual se dispone que las personas jurídicas constituidas o que se constituyan en Venezuela, cuyo objeto sea el desarrollo en el país de proyectos específicos que se consideren de interés nacional o redunden en beneficio de la colectividad, podrán mantener en el exterior cuentas en institutos bancarios o de similar naturaleza en las cuales podrán depositar las divisas que perciban, por cualquier título, en ejecución de las actividades que realicen o de los contratos que tengan celebrados o que celebren, tales como las que generen por las ventas que efectúen por exportaciones de bienes y servicios por los préstamos o financiamientos que obtengan o por los aportes de capital que realicen sus socios extranjeros. *G.O.* No. 35.876 del 10-03-96.

Resolución No. 111 de la Junta de Administración Cambiaria del 21 de febrero de 1996, por la cual se dispone que en los casos de importaciones canalizadas a través de los convenios de pagos y créditos recíprocos suscritos por el Banco Central de Venezuela con otros bancos centrales, no se requerirá la autorización de compra de divisas para realizar dicha operación y el importador estará obligado a presentar a la banca dentro de los cinco días hábiles bancarios continuos a la nacionalización de la mercancía, la documentación que en ella se indica. *G.O.* No. 35.906 del 23-02-96.

Resolución No. 114 de la Junta de Administración Cambiaría del 8 de marzo de 1996 por la cual se dispone que en los casos de importaciones canalizadas a través de los convenios de pagos y créditos recíprocos suscritos por el Banco Central de Venezuela con otros bancos centrales, no se requerirá la autorización de compra de divisas. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.-

Resolución No. 115 de la Junta de Administración Cambiaría del 8 de marzo de 1996, por la cual se dispone que las personas mayores de dieciocho años, que viajen de turismo al exterior, pueden optar por año calendario a una de las alternativas de asignación de divisas que en ella se especifican. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.-

Decreto No. 1.292 de la Presidencia de la República del 17 de abril de 1996, mediante el cual se restablece la libre convertibilidad de la moneda en todo el territorio nacional y en consecuencia cesan los controles o restricciones sobre las operaciones cambiarias con las excepciones que aquí se establecen. *G.O.* No. 35.941 del 17-4-96.-

Resolución No. 96.06.01 del Banco Central de Venezuela del 6 de mayo de 1996, por la cual se dictan las Normas Relativas a las Posiciones en Divisas de las Instituciones Financieras. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

3. Régimen de las Inversiones

A. Mercado de Capitales

Resolución No. 3005 del Ministerio de Hacienda, del 23 de enero de 1996, por la cual se dicta la Reglamentación Parcial de las modalidades específicas para la negociación de títulos denominados en divisas emitidos por la República. *G.O.* No. 35.885 del 23-01-96.

4. Régimen del Comercio Interno

A. Política Comercial

Resolución No. 1391 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 27 de diciembre de 1995, por la cual se dictan las Normas para el Reenvasado y Comercialización de la Sal Comestible. *G.O.* No. 35.872 del 3-01-96.

B. Fijación de Precios

Resolución No. 3040 del Ministerio de Hacienda del 26 de febrero de 1996, por la cual se mantienen los precios de venta de la Labor No. 1 “Carterita - Regalo” en Cinco Bolívares por gruesa y de la Labor No. 2 “Carterita - Popular” en Seis Bolívares con Cincuenta Céntimos por gruesa, para que dichos productos puedan ser ofrecidos al público por los detallistas a un precio no mayor de Cinco Céntimos de Bolívar la carterita de fósforo. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

Resolución No. 3081 del Ministerio de Hacienda de 7 de mayo de 1996, por la cual se fija el precio de venta para los fósforos de producción nacional. *G.O.* No. 35.953 de 7-5-96.-

C. Libre competencia

Decreto No. 1.311 de la Presidencia de la República del 2 de mayo de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento No. 2 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia. *G.O.* No. 35.963 de 21-5-96.-

5. Régimen del Comercio Exterior

A. Importaciones

Resolución No. 3006 del Ministerio de Hacienda del 2 de marzo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 3018 del Ministerio de Hacienda del 17 de enero de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para importación de las mercaderías identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.883 del 19-01-96.-

Resolución No. 3026 del Ministerio de Hacienda del 26 de enero de 1996, por la cual se habilita el Puerto de Amuay para realizar operaciones de importación, por un período de un año, contados a partir de la fecha de la presente Resolución. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.-

Resolución No. 3024 del Ministerio de Hacienda del 26 de enero de 1996, por la cual se habilita el Muelle de Azufre de la Refinería Amuay, propiedad de Lagoven, S.A., para realizar operaciones de importación por un período de un año, contado a partir de la fecha de la presente Resolución. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.

Resolución No. 019 del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Hacienda del 19 de enero de 1996 por la cual se dispone que la importación de los efectos de uso de consumo personal que traigan al país con motivo de su regreso definitivo, por traslado o por cese de actividades, quienes hayan desempeñado funciones oficiales permanentes en el extranjero se registrará por las normas contenidas en esta Resolución. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 303 del 01 de febrero de 1996 del Ministerio de Hacienda por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.894 del 05-02-96.

Resolución No. 111 de la Junta de Administración Cambiaría del 21 de febrero de 1996, por la cual se dispone que en los casos de importaciones canalizadas a través de los convenios de pagos y créditos recíprocos suscritos por el Banco Central de Venezuela con otros bancos centrales, no se requerirá la autorización de compra de divisas para realizar dicha operación y el importador estará obligado a presentar a la banca dentro de los cinco días hábiles bancarios continuos a la nacionalización de la mercancía, la documentación que en ella se indica. *G.O.* No. 35.906 del 23-02-96.

Resolución No. 3039 del Ministerio de Hacienda del 26 de febrero de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercancías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

Resolución No. 3046 del Ministerio de Hacienda del 8 de marzo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.919 del 13-3-96.-

Resolución No. 3058 del Ministerio de Hacienda del 21 de marzo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios que en ella se señalan. *G.O.* No. 35.926 del 22-3-96.-

Resolución No. 3063 del Ministerio de Hacienda del 2 de abril de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.934 del 08-04-96.-

Resolución No. 3076 del Ministerio de Hacienda del 29 de abril de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.952 de 6-5-96.-

Resolución No. 3088 del Ministerio de Hacienda del 10 de mayo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.958 de 14-5-96.-

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. *G.O.* No. 35.966 de 24-5-96.-

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. (Se reimprime por error de imprenta). *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.-

Resolución No. 3108 del Ministerio de Hacienda del 24 de mayo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.968 de 28-5-96.-

Resolución No. 1312 del Ministerio de Hacienda del 31 de mayo de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías, identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.973 de 4-6-96.-

Resolución No. 3133 del Ministerio de Hacienda del 18 de junio de 1996, por la cual se establecen precios oficiales CIF para la importación de las mercaderías identificadas como productos marcadores en el Sistema Andino de Franjas de Precios. *G.O.* No. 35.985 de 20-6-96.-

B. *Exportaciones*

Resolución No. 00028 de la Superintendencia de Seguros del 23 de enero de 1996, por la cual se autoriza en forma genérica la emisión en divisas, de Pólizas de Seguro de Crédito a la Exportación. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.-

Resolución No. 3043 del Ministerio de Hacienda del 4 de marzo de 1996, por la cual se habilita el Puerto de BAJO Grande para realizar operaciones de Exportación y Servicios de Cabotaje, por un período de un año, contado a partir de la fecha de la presente fecha de la presente Resolución. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.

6. Régimen de la Industria

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. *G.O.* No. 35.966 de 24-5-96.-

Resolución No. 1779 del Ministerio de Fomento del 23 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los fabricantes, productores e importadores, de los productos que en ella se especifican, establecerán el precio máximo (PM) de los mismos en función de su estructura de costos y un margen razonable de ganancias. (Se reimprime por error de imprenta). *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.-

Resolución No. 1924 del Ministerio de Fomento y de Energía y Minas del 30 de mayo de 1996, por la cual se establecen los aumentos a ser aplicados por las empresas de energía eléctrica. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.-

Resolución No. 5978 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28 de mayo de 1996, por la cual se dispone que para la instalación de Farmacias los locales destinados para este fin deben cumplir con los requisitos que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.974 de 5-6-96.-

7. Régimen de Energía y Minas

Resolución No. 0002 del Ministerio de Energía y Minas del 16 de enero de 1996, por la cual se determinan las áreas geográficas para la celebración de Convenios de Asociación para la exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.

Resolución No. 045 del Ministerio de Energía y Minas del 22 de marzo de 1996, por la cual se dispone que los contribuyentes que ejerzan en el país actividades de manufactura o refinación de hidrocarburos, gozarán de una rebaja del impuesto establecido en el Artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos equivalente a un bolívar por cada litro de gasolina que enajenen o utilicen para el consumo interior, independientemente de los tipos y precios de venta de las mismas. *G.O.* No. 35.926 del 22.03.96.-

Resolución No. 079 de Ministerios de Agricultura y Cría y de Energía y Minas del 15 de mayo de 1996, por la cual se fija para los expendedores de combustible seleccionados, ubicados en centros de producción agrícola el precio máximo de venta del Combustible Diesel, en treinta bolívares por litro vendido a los productores agrícolas. *G.O.* No. 35.960 del 16-5-96.-

Resolución No. 1924 del Ministerio de Fomento y de Energía y Minas del 30 de mayo de 1996, por la cual se establecen los aumentos a ser aplicados por las empresas de energía eléctrica. *G.O.* No. 35.970 de 30-5-96.-

8. Régimen de Desarrollo Agropecuario

Resolución No. 002 del Ministerio de Agricultura y Cría del 2 de enero de 1996, por la cual se declara en cuarentena la zona infectada con la plaga conocida con el nombre de Broca del Café, que comprende el área del Municipio Rafael Urdaneta del Estado Táchira. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

Resolución No. 078 del Ministerio de Agricultura y Cría del 1 de abril de 1996, por la cual se prohíbe el traslado por cualquier medio de transporte, aéreo, marítimo y terrestre de cucurbitáceas (auyama, calabacín, carmasa, chayota, melón, patilla, pepino, etc.), desde cualquier Municipio del Estado Falcón y estados de la República y del Exterior a la Península de Paraguaná. *G.O.* No. 35.934 del 8-04-96.-

A. Fijación de Precios

Resolución No. 097 de Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría del 8 de mayo de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional el precio mínimo, neto acondicionado, a ser pagado al productor en un plazo no mayor de 30 días, de la cosecha correspondiente al ciclo de invierno 1996, para los rubros que en ella se indican. *G.O.* No. 35.962 de 20-5-96.-

Resolución No. 005 del Ministerio de Agricultura y Cría del 5 de enero de 1996, por la cual se fija en 68 Bs./Kg. En todo el territorio nacional el precio mínimo del Arroz Paddy, a ser pagado al productor en un plazo no mayor de 30 días, por las cosechas entregadas en los sitios habituales de recepción. *G.O.* No. 35.874 del 8-01-96.

Resolución No. 024 del Ministerio de Agricultura y Cría del 29 de enero de 1996, por la cual se fija en cuarenta y tres mil bolívares por toneladas métrica el precio del tomate a ser pagado al productor en un plazo no mayor de 30 días, en los sitios habituales de recepción de las cosechas entregadas por los agricultores. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.-

Resolución No. 025 del Ministerio de Agricultura y Cría del 29 de enero de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional para la cosecha correspondiente al ciclo norte-verano 1995-96 el precio mínimo por Kg. De Sorgo en 57 Bs./Kg. A ser pagado al productor en un plazo no mayor de 30 días, en los sitios habituales de recepción de las cosechas entregadas por los agricultores. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.-

Resolución No. 0028 del Ministerio de Agricultura y Cría del 31 de enero de 1996, por la cual se fija en todo el territorio nacional el precio mínimo a ser pagado al productor por el litro de leche cruda a puerta de corral, a partir del 1° de febrero del corriente año. *G.O.* No. 35.891 del 31-01-96.-

Resolución No. 083 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, del 12 de abril de 1996, por la cual se fija en 95 Bs./Kg. En todo el Territorio Nacional el precio mínimo del Arroz Paddy. *G.O.* No. 35.939 del 15-4-96.-

B. Subsidios

Decreto 1.301 de la Presidencia de la República del 24 de abril de 1996, mediante el cual se establece un programa especial transitorio denominado Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) que tendrá por objeto el subsidio directo a los precios de venta al público de productos de origen agrícola, considerados estratégicos por su contenido calórico y proteico. *G.O.* No. 35.948 del 29-4-96.-

C. Financiamiento Agrícola

Decreto No. 1.270 de la Presidencia de la República del 27 de marzo de 1996, mediante el cual se dictan las Normas que crean y reglamentan el Régimen Nacional de Financiamiento Agrícola. *G.O.* No. 35.939 del 15-04-96.

Resolución No. 3053 del Ministerio de Hacienda y de Agricultura y Cría del 15 de marzo de 1996, por la cual se establece un Programa de Financiamiento Agrícola dirigido exclusivamente a pequeños y medianos productores beneficiarios de la Reforma Agraria, para el ciclo invierno 1996. *G.O.* No. 35.924 del 20-3-96.-

Resolución No. 81 del Ministerio de Agricultura y Cría del 11 de abril de 1996, por la cual se autoriza al Fondo de Crédito Agropecuario para que proceda al pago del diferencial de intereses derivado del refinanciamiento de la deuda del sector agrícola, para lo cual se hará la transferencia de las partidas correspondientes. *G.O.* No. 35.939 del 15-4-96.

Resolución No. 82 del Ministerio de Agricultura y Cría del 11 de abril de 1996, por la cual se dispone incluir la cría de caballos como una actividad agropecuaria a los fines de la aplicación del financiamiento a que se refiere el Artículo 2° del Decreto No. 601 del 29 de marzo de 1995. *G.O.* No. 35.939 del 15-4-96.-

Resolución No. DM 5116 y DM 111 de Ministerios de Hacienda y Agricultura y Cría del 5 de junio de 1996, por la cual se establece un Programa Especial, Implementado a través del Fondo de Crédito Agropecuario, para la adquisición de maquinarias agrícolas y equipos procesadores de materia prima en su primera fase de transformación de la producción agrícola, dirigido a los productores que así lo soliciten hasta por la cantidad de Cincuenta Millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US\$. 50.000.000,00) *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

Resolución No. DM 109 y DM 3117 de Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría del 5 de junio de 1996, por la cual se establece un Programa Especial de Financiamiento a corto Plazo para el ciclo invierno 1996, hasta por la cantidad de Ocho Mil Millones de Bolívares (Bs. 8.000.000.000,00) *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

Resolución DM 3118 y DM 110 de Ministerios de Hacienda y Agricultura y Cría del 5 de junio de 1996, por la cual se establece un Programa Especial para Repotenciación de Maquinaria Agrícola, dirigido exclusivamente a productores agropecuarios propietarios de fincas, debidamente calificados por el Ministerio de Agricultura y Cría e inscritos en una Asociación de Productores, hasta por la cantidad de Diez Mil Millones de Bolívares (Bs. 10.000.000.000,00) *G.O.* No. 35.975 de 6-6-96.-

9. Régimen de los Seguros

Resolución No. 3003 del Ministerio de Hacienda del 29 de diciembre de 1995, por la cual se fija en veintisiete centésimas por ciento de las primas percibidas por cada empresa de Seguros y Reaseguros correspondientes al ejercicio de 1995, la cuota del aporte especial que deberán pagar empresas durante el año 1996. *G.O.* No. 35.870 del 2-01-96.

Resolución No. 00020 de la Superintendencia de Seguros del 15 de diciembre de 1995, por la cual se modifica la Regulación de Seguro Colectivo de Vida en la forma que en ella se señala. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 000203 del Ministerio de Hacienda del 15 de diciembre de 1995, por la cual se modifica la Tarifa para el Seguro de Incendio aprobada mediante Providencia 0013 de fecha 29-01-90 publicada en *Gaceta Oficial* No. 4.170 Extraordinario de fecha 09 de marzo de 1990. *G.O.* No. 35.873 del 5-01-96.

Resolución No. 00028 de la Superintendencia de Seguros del 23 de enero de 1996, por la cual se autoriza en forma genérica la emisión en divisas, de Pólizas de Seguro de Crédito a la Exportación. *G.O.* No. 35.890 del 30-01-96.-

Resolución No. 000106 de la Superintendencia de Seguros del 11 de marzo de 1996, por la cual se dictan las Normas Relativas al Patrimonio Propio no comprometido que deben tener las empresas de Seguros en función del Cálculo de su Margen de Solvencia. *G.O.* No. 35.919 del 13-3-96.-

10. Régimen de las Privatizaciones

Decreto No. 1.035, de la Presidencia de la República del 24 de enero de 1996, mediante el cual se aprueba que el Fondo de Inversiones de Venezuela inicie el proceso de privatización del Fondo de Comercio Hotel Bella Vista. *G.O.* No. 5.037 Extraordinario de 25-01-96.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

A. Educación Superior

a. Admisión

Resolución No. 08 del Ministerio de Educación (Consejo Nacional de Universidades) del 6 de febrero de 1996, por la cual se dictan las pautas sobre la Ejecución del Proceso Nacional de Admisión a la Educación Superior 1966-1997. *G.O.* No. 35.908 del 27-02-96.

b. Universidades, Institutos y Colegios Universitarios

a'. Universidades

Resolución No. 14 del Consejo Nacional de Universidades del 5 de marzo de 1996, por la cual se aprueba la Creación de la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de los Andes, con sede en el Vigía, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.925 del 21-3-96.-

Decreto No. 1.312 de la Presidencia de la República del 2 de mayo de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de Guayana. *G.O.* No. 35.969 de 29-5-96.-

b'. Carreras

Resolución No. 4 del Consejo Nacional de Universidades por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Técnico Superior en información de Salud de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela. *G.O.* No. 35.896 del 07-02-96.

Resolución No. 06 del Ministerio de Educación del 30 de enero de 1996 por la cual se aprueba la Creación de la carrera de Derecho, adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Fermín Toro, con sede en Barquisimeto, Estado Lara. *G.O.* No. 35.901 DEL 14-2-96.

Resolución No. 21 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la carrera de Técnico Superior en Producción Agropecuaria de la Universidad Nacional Experimental de Guayana que funcionará en Upata, Estado Bolívar. *G.O.* No. 35.964 del 22-5-96.-

Resolución No. 23 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Diseño Gráfico de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 del 22-5-96.-

Resolución No. 24 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la Creación de la Carrera de Artes Visuales de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 de 22-5-96.-

Resolución No. 25 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba la creación de la Carrera de Diseño Industrial de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Los Andes, con sede en Mérida, Estado Mérida. *G.O.* No. 35.964 de 22.5.96.-

Resolución No. 40 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se aprueba la creación de la mención Hotelería y Turismo de la Licenciatura en Administración de Empresas de la Facultad de Economía de la Universidad Nororiental Gran Mariscal de Ayacucho, con sede en Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

Resolución No. 41 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se aprueba la creación de las menciones Industrial y Obras Civiles de la Carrera de Ingeniería de Mantenimiento de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nororiental Gran Mariscal de Ayacucho, con sede en Barcelona, Estado Anzoátegui. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

c'. Post-Grados

Resolución No. 52 del Ministerio de Educación (Consejo Nacional de Universidades) del 18 de diciembre de 1995, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 15 del Consejo Nacional de Universidades del 4 de marzo de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.925 del 21-3-96.-

Resolución No. 886 del Ministerio de Educación del 14 de junio de 1996, por la cual se aprueban los planes de estudio de las especialidades que en ella se señalan. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

Resolución No. 37 del Consejo Nacional de Universidades del 12 de junio de 1996, por la cual se acreditan los cursos de Postgrado que en ella se mencionan.- *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

B. Personal Docente

Resolución No. 01 del Ministerio de Educación del 15 de enero de 1996, por la cual se dictan las pautas generales que definen la política del Estado Venezolano para la formación de los profesionales de la docencia, el diseño de los planes y programas de estudio, y para la planificación y coordinación de las acciones de las instituciones universitarias entre cuyas finalidades está la formación y el perfeccionamiento docente. *G.O.* No. 35.881 del 17-01-96.-

C. Títulos y Certificados

Resolución No. 779 del Ministerio de Educación del 10 de mayo de 1996, por la cual se asigna a los Directores de las Zonas Educativas del país, la competencia para otorgar en sus respectivas jurisdicciones, los Certificados y Títulos Oficiales que correspondan a los usuarios que se sujeten al régimen de libre escolaridad y de equivalencia sin escolaridad. *G.O.* No. 35.960 de 16-5-96.-

Resolución No. 27 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba el cambio de denominación del Título de Técnico Radiólogo en Radiología e Imagenología de la Escuela de Salud de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela. *G.O.* No. 35.964 de 22-5-96.-

Resolución No. 28 del Consejo Nacional de Universidades del 8 de mayo de 1996, por la cual se aprueba el cambio de denominación del Título de Inspector Sanitario por el de Técnico Superior en Inspección de Salud Pública, de la Escuela de Salud Pública de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela. *G.O.* No. 35.968 de 28-5-96.-

D. Libros de Texto y Material Complementario

Resolución No. 797 del Ministerio de Fomento y Educación del 20 de mayo de 1996, por la cual se dispone que los planteles educativos, oficiales y privados, sólo exigirán los textos y demás recursos para el aprendizaje previamente aprobados por el Ministerio de Educación, sin hacer señalamiento de autor, editor, marca o fabricante. *G.O.* No. 35.963 de 21-5-96.-

2. Profesiones Liberales

Ley del Ejercicio de la Profesión del Bombero. *G.O.* No. 35.967 de 27-5-96.-

3. Salud

A. Farmacias

Resolución No. 5978 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28 de mayo de 1996, por la cual se dispone que para la instalación de Farmacias los locales destinados para este fin deben cumplir con los requisitos que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.974 de 5-6-96.-

B. Productos Médicos y farmacéuticos y Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas

Decreto No. 1.355 de la Presidencia de la República del 5 de junio de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica Sobre Sustancias Estupefacientes Psicotrópicas. *G.O.* No. 35.986

Resolución No. 1403 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 28 de diciembre de 1995, por la cual se establece que los talonarios para la expedición de récipes oficiales destinados a la prescripción de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas tendrán un valor de Seiscientos Cincuenta Bolívares sin Céntimos. *G.O.* No. 35.872 del 4-01-96.

C. Salubridad ambiental

Resolución No. 08 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 12 de febrero de 1996, por la cual se declaran playas aptas para uso recreacional para el período de Carnaval 1996, las que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.902 del 15-2-96.

Resolución No. 26 de Ministerios de Sanidad y Asistencia Social y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 25 de marzo de 1996, por la cual se declaran playas aptas para uso recreacional para el período de Semana Santa 1996, las que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.931 de 29-03-96.-

D. *Inmunizaciones*

Ley de Inmunizaciones. *G.O.* No. 35.916 del 8-3-96.-

E. *Normas sobre Alimentos*

Resolución No. 081 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social del 11 de marzo de 1996, por la cual se dictan las Normas Complementarias del Reglamento General del Alimentos. *G.O.* No. 35.921 del 15-3-96.-

4. *Política Habitacional*

Decreto No. 1.268 de la Presidencia de la República del 27 de marzo de 1996, mediante el cual se ajustan los límites de las Áreas de Asistencia Habitacional establecidas en el Artículo 7° de la Ley de Política Habitacional, aplicables a soluciones habitacionales ubicadas en el Sistema de Ciudades del Área Metropolitana de Caracas que se define en el Artículo 2°. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.-

Resolución No. 2325 del Ministerio del Desarrollo Urbano del 9 de abril de 1996, por la cual se dispone adecuar a la situación socioeconómica actual del país, las condiciones de financiamiento establecidas en la Resolución No. 2190 de fecha 13 de diciembre de 1995 y su ampliación de la misma fecha, aplicable a los préstamos o créditos otorgados o por otorgarse para el financiamiento de la adquisición, construcción, sustitución, ampliación o remodelación de viviendas o cualquiera otra asistencia habitual comprendida en las Áreas de Asistencias I, II y III previstas en el Artículo 7 de la citada Ley y fijar las condiciones de financiamiento para los créditos que se otorguen con los recursos del Sector Público del Ahorro Habitacional y otras Fuentes, en función del nivel de ingreso de los beneficiarios. *G.O.* No. 35.936 del 10-04-96.-

5. *Cultura*

A. *Cine*

Resolución No. 0856 del Ministerio de Fomento del 8 de marzo de 1996, por la cual se dispone que cada una de las salas de difusión cinematográfica y autocines establecerán en función de su estructura de costas, las tarifas a ser cobradas por la prestación del servicio de exhibición de espectáculos cinematográficos, en todo el territorio nacional. *G.O.* No. 35.936 del 10-4-96.-

B. *Bienes de Interés Cultural*

Resolución No. 001-96 del Consejo Nacional de la Cultura, por la cual se declara al área conocida como Quebrada de Taima-Taima, Edo. Falcón en calidad, de Bien de Interés Cultural. *G.O.* No. 35.923 del 19-3-96.-

6. *Subsidios Sociales*

Decreto No. 1.366 de la Presidencia de la República del 12 de junio de 1996, mediante el cual se dispone el programa de beca alimentaria se denominará de ahora en adelante programa subsidio familiar. *G.O.* No. 35.981 de 14.6.96.-

VI. DESARROLLO FÍSICO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

1. Ordenación Territorial

A. Asentamientos Campesinos y Áreas no Parceladas

Resolución No. 053 del Ministerio de Agricultura y Cría del 27 de febrero de 1996, por la cual se actualiza el Inventario Nacional de Asentamientos Campesinos y Areas no Parceladas. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

B. Catastro Rural

Resolución No. 24 de Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 22 de marzo de 1996, por la cual se dispone que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, por órgano de la Dirección General Sectorial del Servicio Autónomo de Geografía y Cartografía Nacional, prestará el apoyo técnico necesario al Ministerio de Agricultura y Cría, por órgano de la Dirección General Sectorial de Catastro, en la implementación y ejecución del Proyecto de Actualización y Ejecución del Catastro Rural, fundamentalmente en los aspectos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.929 del 27-03-96.-

Resolución No. 096 del Ministerio de Agricultura y Cría del 8 de mayo de 1996, por la cual se dispone que la Oficina Subalterna de Catastro de la ciudad de Mérida, Estado Mérida, queda facultada para realizar las inscripciones en el Registro de Propiedad Rural de los fundos correspondientes a los Municipios que en ella se mencionan. *G.O.* No. 35.958 de 14-5-96.-

2. Régimen de Protección del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables

A. Zonas Protectoras y de Reserva

Decreto No. 1.302 de la Presidencia de la República del 24 de abril de 1996, mediante el cual se dicta el Plan de Ordenamiento y Reglamento de Uso de la Zona Protectora de la Cuenca del Río Yacambú, Estado Lara. *G.O.* No. 35.973 de 4-6-96.-

B. Recursos Animales

Resolución No. 01 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 16 de enero de 1996, por la cual se autoriza al Servicio Autónomo para la Protección, Restauración, Fomento y Racional Aprovechamiento de la Fauna Silvestre y Acuática del País (PROFAUNA), a continuar el desarrollo del Programa Experimental de Manejo y Aprovechamiento de las poblaciones de la especie baba, en el Estado Delta Amacuro. *G.O.* No. 35.887 del 25-01-96.

a. Caza

Resolución No. 04 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 24 de enero de 1996, por la cual se deja sin efecto el Calendario Cinegético publicado en la Resolución No. 156 de 23-10-95 y se sustituye por el que en ella se indica. *G.O.* No. 35.887 de 23-01-96.

b. *Pesca*

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se dispone que los Armadores y/o representantes de las embarcaciones que realicen actividades pesqueras que involucren atunes y mamíferos merinos, tienen la obligación de proveer al observador a que se refiere la presente Providencia Administrativa de alojamiento, alimentación e instalaciones sanitarias apropiadas, cuyo estándar mínimo debe ser igual al de la tripulación. *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.-

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se dispone que los titulares de Cédulas o Credenciales de Patrón o Cabo de Pesca Comercial-Industrial, otorgadas por el Ministerios de Agricultura y Cría, que realicen la pesca de atún asociado con mamíferos marinos, deberán a los fines de su renovación, presentar certificado o constancia suficiente de haber participado en un curso de actualización relacionado con la actividad pesquera y de preservación del ambiente, organizado por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.-

Providencia Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría, por la cual se acuerda fijar para el año 1996 la temporada de veda del cangrejo azul en el sistema estuarino conformado por el Lago de Maracaibo y el Golfo de Venezuela, el cual comprende entre el 1° de julio y el 30 de agosto, ambos inclusive. *G.O.* No. 35.920 del 14-3-96.-

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Transporte y Tránsito Terrestre*

a. *Tarifas*

Resolución No. 14 del Ministerio de Fomento y de Transporte y Comunicaciones del 14 de febrero de 1996, por la cual se establece la tarifa para el servicio que presta la C.A. Metro de Caracas como operadora del Metro de la ciudad de Caracas y del Sistema de Transporte Superficial Metrobús. *G.O.* No. 35.903 del 16-2-96.

Resolución No. 016 del Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones del 26 de febrero de 1996, por la cual se fijan las tarifas máximas a ser cobradas en el servicio de transporte terrestre público de personas en rutas suburbanas, prestado con unidades existentes en las modalidades colectivo "autobús", de alquiler "por puesto", "rústicos o periféricos", que tengan su origen, destino y viceversa según se especifica en los listados anexos,, en los cuales se señalan la fecha de aplicación. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

b. *Estacionamiento de vehículos*

Resolución No. 1339 del Ministerio de Fomento del 18 de abril de 1996, por la cual se dispone que todo establecimiento destinado a estacionamiento establecerá en función de su estructura de costos y de un margen de beneficio razonable, las tarifas a ser cobradas por la prestación del servicio de estacionamiento, guarda y custodia de vehículos automotores. *G.O.* No. 35.944 del 23-4-96.-

B. *Transporte y Tráfico Aéreo*

a. *Tarifas*

Resolución No. 15 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 15 de febrero de 1996, por la cual se autoriza a las empresas de transporte aéreo regular a incrementar hasta un máximo que no exceda de un setenta por ciento, las tarifas aéreas nacionales vigentes en sus vuelos de itinerario con equipo jet, en las rutas o sector de ruta que en ella se señalan, incluyendo ida y vuelta. *G.O.* No. 35.904 del 21-2-96.

Resolución No. 067 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 6 de mayo de 1996, por la cual se dictan las normas aplicables a la aprobación, registro y entrada en vigencia de las tarifas, para los servicios del transporte aéreo regular de pasajeros en rutas nacionales. *G.O.* No. 35.955 de 9-5-96.-

b. *Aeródromos y Helipuertos*

Resolución No. 309 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 19 de diciembre de 1995, por la cual se abre el tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado Las Cristinas. *G.O.* No. 35.871 del 3-01-96.

Resolución No. 094 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 19 de junio de 1996, por la cual se abre el tráfico aéreo nacional, el aeródromo de servicio privado denominado Vega de Río. *G.O.* No. 35.986 de 21-6-96.-

c. *Rutas*

Resolución No. 027 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 5 de marzo de 1996, por la cual se autoriza a la empresa Servicios Avensa, S.A. "SERVIVENSA", para efectuar servicios aéreos regulares de pasajeros, carga y correo en la ruta Caracas-Panama-México y V.V. *G.O.* No. 35.915 del 7-3-96.-

d. *Personal Técnico Aeronáutico*

Decreto No. 1.287 de la Presidencia de la República del 10 de abril de 1996, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre Licencias al Personal Técnico Aeronáutico. *G.O.* No. 5.061 Extraordinario del 16-4-96.-

e. *Mantenimiento de Aeronaves*

Resolución No. 095 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26 de junio de 1996, por la cual se dictan los requisitos para la emisión del Certificado de Taller de Mantenimiento Aeronáutico (TMAV) y las categorías relacionadas con sus instalaciones para el mantenimiento y alteración de estructura de aeronave, motor, hélices o dispositivos, así como establecer las normas generales de operaciones para los titulares de estos certificados y categorías. *G.O.* No. 35.989 de 27-6-96.-

f. *Seguridad Aérea*

Resolución No. 90 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 11 de junio de 1996, por la cual se dictan las Directivas Técnicas de Aeronavegabilidad (DTA) que deban aplicarse para el mejor cumplimiento de las normas sobre seguridad aérea. *G.O.* No. 35.983 de 18-6-96.-

g. *Exploradores de Servicios Aéreos*

Resolución No. 096 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 26 de junio de 1996, por la cual se dictan las reglas para el control de la certificación y las operaciones de los exploradores de servicios aéreos, que en ella se mencionan, por parte de la Autoridad Aeronáutica cuando utilicen aeronaves cuyo máximo peso de despegue certificado es mayor de 12.500 libras. *G.O.* No. 5.076 Extraordinario del 27-6-96.-

4. Régimen de las Comunicaciones

A. Telecomunicaciones

Resolución No. 022 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (CONATEL) del 29 de febrero de 1996, por la cual se aprueban las tarifas, correspondientes al segundo ajuste trimestral del año 1996 para el Servicio Telefónico y Telex internacional prestado por la Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV). *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

Resolución No. 023 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (CONATEL) del 29 de febrero de 1996, por la cual se aprueban las tarifas, correspondientes al segundo ajuste trimestral de año 1996, para la instalación y el uso del Servicio Telex Nacional Automático. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

Resolución No. 024 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (CONATEL) del 29 de febrero de 1996, por la cual se aprueban las tarifas, correspondientes al segundo ajuste trimestral del año 1996, para el Servicio de Telefonía Nacional. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

Resolución No. 025 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (CONATEL) del 29 de febrero de 1996, por la cual se aprueban las tarifas, correspondientes al segundo ajuste trimestral del año 1996, para los Servicios de Circuitos Privados de Telecomunicaciones Nacionales e Internacionales. *G.O.* No. 35.910 del 29-02-96.

B. Correo

Resolución No. 050 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones del 9 de abril de 1996, por la cual se autorizan las tasas fijadas por el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), las sobretasas, aéreas y tasas especiales de los envíos de correspondencia en el régimen nacional e internacional, en el Servicio Postal, así como en las tasas suplementarias y sobretasas aéreas reducidas vía superficie sal y las tasas del Servicio EMS, en el Servicio de Exportación de Bultos Postales, y la tarifa nacional e internacional de los Servicios Telegráficos, en los términos que en ella se indican. *G.O.* No. 35.936 del 10-4-96.-

Resolución No. 017 del Ministerio de Hacienda (Seniat) del 15 de abril de 1996, por la cual se autoriza al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), para expender estampillas fiscales y papel sellado en sus oficinas ubicadas en el país, para lo cual gozará de una comisión o descuento del diez por ciento sobre las compras mensuales. *G.O.* No. 35.943 del 22-4-96.-

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Semestre de 1996

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

*Abogado
Secretaria de Redacción de la Revista*

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Jurídico: Derogación de la Ley. 2. El Poder Público. A. Poder Judicial. a. Corte Suprema de Justicia: Avocamiento. b. Régimen de los Jueces. a'. Derecho a la Carrera. b'. Categoría. c'. Régimen Disciplinario. c. Error Judicial. B. El Poder Ejecutivo. a. Potestad Sancionatoria. 3. Derechos Constitucionales. A. Derechos Individuales. a. Derecho a la Igualdad. b. Derecho al Honor y la Reputación. c. Derecho a la Libertad Religiosa. d. Derecho a la Defensa. e. Presunción de inocencia. B. Derechos Políticos: principios de la igualdad en materia electoral y de los partidos políticos.*

II. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. *Distribución vertical del Poder Público. 2. El Poder Nacional: Competencia en las telecomunicaciones. 3. Municipios. A. Autonomía Municipal. B. Competencia: Regulación de la Publicidad Comercial. C. Alcalde: Competencia. D. Bienes Municipales.*

III. ORDENAMIENTO ECONÓMICO

1. *Libertad Económica. 2. Régimen de la Libre Competencia.*

IV. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos Municipales. A. Procedimiento para la determinación tributaria. B. Compensación Tributaria. C. Caducidad de la acción administrativa. 2. Impuestos Municipales. A. Patentes Industria y Comercio. a. Territorialidad. b. Exención. B. Límites a la potestad tributaria municipal: Régimen nacional de transporte.*

V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo. A. Derechos de los Administrados: derecho a la defensa. B. Actuación de la Administración. a. Acumulación de nuevos hechos. b. Lاپso para decidir. C. Prueba. a. Libertad de medios de prueba. b. Documentos Administrativos. D. Silencio Administrativo. E. Vicios en el procedimiento: Vicio de forma. 2. Reglamentos. 3. Actos Administrativos. A. Régimen Legal. a. Rango Sub Legal. b. Jerarquía. B. Clases. C. Requisitos de validez. a. Requisitos de fondo: Competencia del órgano administrativo. b. Requisitos de forma. a'. Motivación. b'. Formalidades. D. Validez y efectos. a. Presunción de validez. b. Notificación. E. Vicios. a. Vicios de fondo. a'. Incompetencia. b'. Vicios en la causa o motivos: Falso supuesto. c'. Desviación del Poder. b. Vicios de forma. a'. Inmotivación. b'. Vicios intranscendentes c. Consecuencias. a'. Nulidad absoluta. E. Convalidación. F. Revocación. 4. Contratos Administrativos. 5. Recursos Administrativos. A. Noción. B. Competencia. C. Formalidades del escrito. D. *Solve et repete.**

VI. LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

1. *Acción de Inconstitucionalidad*. A. Improcedencia contra decisiones judiciales. B. Legitimación: Acción popular. C. Acumulación. D. Urgencia y mero derecho. E. Acción de inconstitucionalidad y amparo. a. Objeto. b. Inadmisibilidad del amparo. c. Medidas cautelares. 2. *Amparo*. A. Competencia. a. Criterio de afinidad. b. Corte Suprema de Justicia. c. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. d. Tribunales Contencioso-Administrativos. e. Tribunal Carrera Administrativa. f. Tribunales Civiles. g. Tribunales Laborales. h. Cuestiones de competencia. B. Carácter de la Acción. a. Carácter Extraordinario. b. Carácter Personal. c. Carácter restablecedor. d. Carácter informal del proceso. C. Derechos protegibles. D. Motivos: violación de derechos constitucionales. E. Objeto. a. Amparo contra normas. b. Amparo contra conductas omisivas. c. Amparo contra sentencias. d. Amparo sobrevenido. F. Inadmisibilidad. a. Carácter de orden público. b. Carácter de la amenaza. c. Situación jurídica irreparable. d. Litispendencia. e. Existencia de otros medios. f. Consentimiento tácito. G. Procedimiento. a. Medidas cautelares. b. Prohibición a la administración de reeditar el acto impugnado. c. Amparo inaudita parte. H. Partes. a. Asistencia del abogado. b. Intervención de terceros. I. Informe. J. Sentencia. a. Contenido restablecedor. b. Condenatoria en costas. c. Consulta.

VII. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Competencia*. A. Régimen legal. B. Órganos. a. Corte Suprema de Justicia. b. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. C. Tribunales Superiores Contencioso-Administrativo. D. Sistemas de atribución de la competencia. 2. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos (anulación)*. A. Distribución de competencia según los motivos de impugnación. B. Objeto. a. Acto administrativo. b. Acto administrativo vigente. c. Acto administrativo de los jueces. C. Condiciones de admisibilidad. a. Agotamiento de la vía administrativa. b. Lاپso de caducidad. D. Medidas Cautelares. a. Medidas innominadas. b. Suspensión de efectos del acto administrativo. c. Reedición del acto suspendido. E. Las partes en el procedimiento. a. Oportunidad para hacerse parte (antes del emplazamiento). b. Cartel del Emplazamiento: consignación. c. Participación de terceros interesados. F. Sentencia. a. Vicios. a'. Inmotivación. b'. Incongruencia. c'. *Ultra Petita*. b. Inadmisibilidad del recurso de casación. G. Perención. 3. *El Contencioso-Administrativo de Anulación y Amparo*. A. Competencia. a. Corte Suprema de Justicia. b. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. B. Objeto. C. Naturaleza cautelar del Amparo (accesorios). D. Improcedencia de acumulación de la pretensión cautelar de amparo y la solicitud de suspensión de efectos. E. Solicitud subsidiaria de suspensión de efectos. F. Procedimiento. G. Intervención de terceros. 4. *Contencioso-Administrativo contra la abstención o negativa de la Administración*. A. Naturaleza. B. Competencia. C. Objeto. 5. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación*. 6. *Contencioso-Administrativo de las demandas*. 7. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*. A. Contención funcional. a. Competencia. b. Agotamiento de la vía administrativa. B. Contencioso-Administrativo Tributario. C. Contencioso-Administrativo Laboral. D. Contencioso Electoral. a. Competencia. b. Admisibilidad.

VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACIÓN

1. *Derecho de Propiedad*. A. Violaciones. B. Propiedad Industrial. C. Derecho de Autor. 2. *Expropiación*. A. El Procedimiento Judicial Expropiatorio. a. Fases del Procedimiento. b. Solicitud: Identificación del objeto expropiado. c. Perención: Improcedencia.

IX. FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. *Régimen Legal*. 2. *Clases de funcionarios*. a. Funcionarios de Carrera. b. Funcionarios de libre nombramiento. 3. *Derechos*. A. Estabilidad. B. Remuneración. a. Sueldo. b. Compensaciones. C. Ascenso. D. Vacaciones. E. Jubilación. 4. *Remoción*.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Jurídico: Derogación de la Ley*

CJS-SPA (178)

19-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Raymond Mardeni vs. Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui.

Ahora bien, el señalamiento que hace el Síndico respecto a la nulidad de la Ordenanza, a la cual considera como un *acto irritio*, no tiene fundamento alguno, ya que no existe en la legislación venezolana la aplicación de la teoría denominada de la inexistencia de los actos, en virtud de la cual, ante supuestos o reales vicios considerados como insanables de un acto, el órgano administrativo pudiere dejar de aplicarlos o ignorar su existencia. En nuestro ordenamiento jurídico, los actos normativos sólo pueden ser inaplicados por el juez y derogados por el órgano competente.

Ahora bien, la derogación no tiene eficacia *ex tunc*, por lo cual, no pueden desconocerse los efectos que el acto produjera en el tiempo. De allí que, carezca de todo fundamento la opinión del Síndico Procurador Municipal, en el sentido de que la Ordenanza en la cual se fundamenta el actor, estaba viciada y no podía producir efecto alguno, por cuanto tal situación no es reconocida por nuestro derecho positivo. Al efecto, el síndico estima que no le es aplicable al recurrente el artículo 2º de la Ordenanza, por lo cual, no podría pretender –en su criterio– que se le asignara el terreno que le había sido originariamente vendido, mediante un nuevo contrato de compra-venta.

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

De vieja data es la doctrina que distingue dos clases de derogatoria, la expresa que es aquella contenida en el texto formal y la tácita, aquella que no resulta de un texto expreso, sino de la contrariedad o de la incompatibilidad práctica de aplicación entre una Ley antigua o anterior y una Ley nueva o posterior. Desde el momento en que la observancia de la una excluye la de la otra, es claro que en este conflicto debe prevalecer la Ley más reciente.

2. *El Poder Público*

A. *Poder Judicial*

a. *Corte Suprema de Justicia: Avocamiento*

CSJ-SPA (73)

31-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

De otra parte, ha sostenido la Sala en forma pacífica y reiterada, que la facultad de avocamiento se desarrolla en dos fases: a) la primera es la de “solicitar algún expediente que

course ante otro tribunal”, y b) la segunda consiste en “avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue pertinente” (Auto del 23-02-95, Exp. 11.391). Son así, dos atribuciones dirigidas a una misma finalidad. Sin embargo, y sin perjuicio de lo expuesto, nada obsta para que la procedencia o no del avocamiento solicitado, pueda declararse en un solo acto.

En efecto, en aquellos casos en los cuales razones de interés público o de graves trastornos procesales así lo determinen, se puede alterar el orden normal del procedimiento de avocamiento, pronunciándose sobre dicha solicitud su prescindencia de la primera fase.

De igual manera, puede suceder que, luego del resumen de la solicitud y sus recaudos, el avocamiento sea declarado improcedente sin previa revisión del expediente de la causa. En tal sentido, cuando los términos de la solicitud sean hipotéticos o débiles, o cuando de la causa que se invoquen para justificar el avocamiento no se evidencia que estamos en presencia de alguna de las circunstancias antes anotadas, puede prescindirse de la solicitud del expediente, declarando improcedente la solicitud propuesta (Auto de fecha 28.04.94, Exp. Nº 6.419).

Ahora bien, ratificando los principios que regulan la facultad de avocamiento, observa la Sala que -de los términos del presente escrito y de los recaudos presentados por el solicitante- no se constata la existencia de un interés público que exceda el interés privado o que haya graves trastornos procesales que exijan el conocimiento directo de la causa por esta Sala, elementos que, en definitiva, constituyen los presupuestos fácticos esenciales requeridos por la procedencia del avocamiento.

Por el contrario, advierte la Sala que, en el caso de los autos, nos se justifica el avocamiento requerido, por cuanto, como segunda instancia en los procesos expropiatorios, sería en tal oportunidad -precisamente- cuando se controlarían las actuaciones de los Juzgados que, en primera instancia, conocen de estos juicios. Así, si resultare vulnerado el derecho a la propiedad por violación de los principios que atañen a la justa indemnización o, de cualquier forma, se obviare el cumplimiento de formalidades esenciales durante el proceso, sería mediante la apelación correspondiente, que esta Sala conocería de los referidos procesos.

En efecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causas de Utilidad Pública o Social y el numeral 19 del artículo 42, en concordancia con el artículo 43, ambos de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal, corresponde a esta Sala Político-Administrativa conocer en apelación de las decisiones dictadas en primera instancia en los juicios de expropiación y, en consecuencia sería esta Sala la instancia revisora competente, en segundo grado, del juicio de expropiación objeto de la solicitud de avocamiento, en mérito de lo cual, la ruptura del orden procesal ordinario carece de toda utilidad. Así se decide.

CSJ-SPA (278)

2-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En efecto, para decidir sobre el avocamiento no tiene la Sala más que pedir los expedientes, en caso de considerarse necesario extraer a jueces competentes del conocimiento de ellos, para evitar trastocamientos graves en el plano procesal o por exigirlo así el orden público, y en todo caso resolver quedarse conociendo de ellos, según los trámites procesales pertinentes; mientras que la decisión de una acción de amparo supone aplicar el procedimiento contenido en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo.

CSJ-SPA (359)

6-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Debe la Sala, frente a la solicitud de avocamiento que antecede, indicar en primer término que esta figura es concebida verdaderamente como una potestad extraordinaria que sólo procede en situaciones excepcionales en las que, más que un interés individual o personal, esté en juego el interés y el orden público. De esta manera, hacer uso de esa facultad discrecional tiene solo por objetivo el evitar situaciones que pudieran acarrear confusión y desasosiego en la colectividad, que puedan trabar el normal desempeño de la actividad pública o como una forma extrema de restablecer el orden procesal flagrantemente infringido por la actuación arbitraria de algún tribunal de la República (*vid.*, entre otras, decisiones del 02-05-90, 27-08-93 y 07-01-94, casos “Hildo Hernández”, “Ana Drossos Mango” e “Impuesto al Valor Agregado IVA”).

La justificación de la facultad de avocamiento radica en que, en casos tan extraordinarios o anómalos como los descritos, sea este Máximo Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa el que, debido a su jerarquía, resuelva y se pronuncie al respecto, por lo que es evidente, en consecuencia, que *no debe* la Sala avocar causas cuando la situación planteada por los solicitantes no reúna estas condiciones de interés público o de grave trastorno procesal, sino que estuviese circunscrita o limitada, en definitiva, a su interés individual o particular.

Pues bien, en el caso concreto se observa que la fundamentación de la solicitud de avocamiento lo constituye, en especial, la supuesta incompetencia de tribunales que conocen del asunto y que, la decisión adoptada por ellos, ha acarreado confusión en la vida institucional del Estado Carabobo por haberse anulado el acto de instalación de la Asamblea Legislativa y los subsiguientes.

Sin embargo, a juicio de la Sala y luego de la lectura del escrito de los actores y de la documentación contenida en el expediente -donde en buena medida se encuentran las actuaciones del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte que conoció en primera instancia del recurso de anulación ejercido por el ciudadano Miguel Parra Giménez- no se cumplen los requisitos extremos que condicionan una decisión de avocamiento, por cuanto, en primer término, advierte la Sala que no es esta vía la que permite resolver la incompetencia o no de tales tribunales para conocer del asunto ni pronunciarse este Máximo Tribunal, sobre el conocimiento de los conflictos de autoridades políticas o administrativas, en virtud de que la acción ejercida, aun cuando se observa en este caso que el recurso de anulación -del cual deben conocer según lo dispone el artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia- y, además, no se observa lesiones del interés general que justifique el avocamiento al contactarse que las consecuencias del fallo adoptado por el indicado Juzgado Superior y el cual es revisado ahora por la Corte Primera son las correspondientes y típicas con una declaración de anulación, por vicios de nulidad absoluta, de los casos administrativos impugnados.

Por tanto, se desestima el planteamiento de los solicitantes y, se declara Improcedente, el avocamiento pedido.

b. *Régimen de los Jueces*a'. *Derecho a la Carrera***CSJ-SPA****15-12-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Pues bien, considera la Sala que siendo el contenido de los artículos indicados (art. 207 y 208 de la Constitución) susceptible de protección por la vía del amparo -ya que en ellos se establece el derecho subjetivo a la carrera judicial, que tiende a asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y el derecho de éstos de no ser removidos ni suspendidos de sus funciones sino en los casos determinados legalmente- ciertamente, el acto dictado por el Consejo de Judicatura contiene una presunción grave de violación del indicado precepto constitucional, por cuanto acordó de oficio, es decir, sin que el afectado lo solicitara, el beneficio de la jubilación a pesar de que la documentación aportada por el actor al juicio se desprende que éste, si bien ha laborado para el Estado, por un lapso mayor de 30 años -supuesto para poder optar o solicitar el beneficio de la jubilación-, ha permanecido en la carrera judicial, es decir, ejerciendo funciones como juez luego de su formal ingreso como lo establece la Ley, por un lapso menor al máximo pautado en el artículo 7 de la Ley de Carrera Judicial.

b'. *Categoría***CSJ-SPA (414)****3-7-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

La Corte realiza una distinción entre el “Juez provisorio”, en virtud de la provisoriedad con que ejerce el cargo que ocupa, y el “Juez provisorio” a que se refiere el aparte único del artículo 23 de la Ley de Carrera Judicial.

1. La primera de ellas es el artículo 31 de la Ley de Carrera Judicial, el cual dispone lo siguiente:

“Los ascensos serán acordados a los Jueces de Carrera por el Consejo de la Judicatura, de oficio o a solicitud del interesado”. (Subrayado de la Sala).

La transcrita disposición establece, por lo pronto, como requisito para ascender en el escalafón judicial, el ser juez de carrera, quedando por ello excluidos aquellos jueces que no lo sean, como es obvio. Dicho requisito, el ser juez de carrera, no implica, sin embargo, por sí mismo, que se requiere que el interesado, para poder ascender, haya ejercido la magistratura como titular en la categoría anterior durante los cinco años anteriores.

En efecto, la condición de juez de carrera no implica la titularidad, pues también los jueces provisorios, que gozan de estabilidad tanto como los titulares como ya lo ha señalado esta Sala en anteriores oportunidades, son jueces de carrera; ello ocurriría en caso de que un juez que, habiendo ingresado al Poder Judicial mediante concurso, y habiendo sido titular de algún Tribunal, estuviere ocupando otro tribunal, en calidad de juez provisorio (*V. gr.* un titular de un juzgado de primera instancia que estuviere ocupando el cargo de Juez Superior a título provisorio).

Se impone, entonces, realizar una distinción trascendental en este caso: entre el juez provisorio, en virtud de la provisoriedad con que ejerce el cargo que ocupa, y el mal denominado “juez provisorio” a que se refiere el aparte único del artículo 23 de la Ley de Carrera Judicial.

Dicha disposición establece lo siguiente:

“Los suplentes designados conforme a lo previsto en el artículo anterior, llenarán las faltas temporales y accidentales del Titular.

Cuando por cualquier motivo no fuere posible la designación de suplentes con arreglo a lo previsto en el artículo 22, el Consejo de la Judicatura proveerá el cargo preferentemente con abogados y si no los hubiere con personas idóneas conforme a la Ley. Los Suplentes así designados serán provisorios hasta tanto la designación pueda hacerse por Concurso”.

En este caso, la provisoriedad reside en la persona, y en el cargo; es decir, quien ocupe provisoriamente de conformidad con esta norma el cargo de juez en un Tribunal determinado, al ser llamado a ocupar dicho cargo y ser designada otra persona, no sólo ya no ocupará el cargo, sino que tampoco será juez. Se entiende, por ello, que los provisorios a que alude el artículo 23 de la Ley de Carrera Judicial, en su aparte único, no son jueces de carrera; y una vez que se separan del cargo, dejan de ser jueces.

Los “jueces provisorios” a que alude en este fallo, en cambio, se hallan en una situación bien distinta. La provisoriedad reside ahora, no en la persona, sino en el cargo. Si un juez de carrera, titular de un Juzgado Superior, es llamado a ocuparse temporalmente de este último Tribunal en virtud de una vacante absoluta; al separarse del mismo seguirá siendo juez y regresará al cargo del cual es titular.

Aclarando lo anterior, se advierte que al referirse en este fallo la Sala a los jueces provisorios, lo hace en este segundo sentido, y no en el primero. Estos últimos habrían de ser denominados “suplentes provisorios” -siguiendo, además, la letra de la Ley- y no “jueces provisorios” para evitar la perjudicial homonimia.

Aclarando lo anterior, se comprende que es incorrecta entonces, la asimilación que cierta opinión parece hacer entre juez titular-juez de carrera, por un lado, y juez provisorio-juez excluido de la carrera: si bien todos los jueces titulares son jueces de carrera, no todos los jueces de carrera son titulares. Por lo pronto, debe ratificarse una vez más que todos los jueces, tanto los titulares como los provisorios, tanto los de carrera como los que no lo son, gozan de la estabilidad establecida en los artículos 207 y 208 del Texto Fundamental.

En todo caso, bien se comprende que el derecho de la estabilidad es distinto en el caso de los jueces titulares y los provisorios, en el sentido de que, en el caso de estos últimos, los mismos “cuentan con el derecho a la estabilidad en sus cargos, *hasta tanto se provean los mismos por el concurso que exige el texto legal*” (Sent. CSJ-SPA, 24-5-95. Caso: *Nelson Troconio Parilli*).

Puntualizando lo anteriormente expuesto, se observa entonces la diferencia que existe entre el derecho a la estabilidad, reconocido a todos los jueces de la República, y derecho al ascenso, que únicamente tienen los jueces de carrera (que bien pueden ser provisorios, en el sentido aclarado - se insiste) según estatuye el artículo 31 de la Ley de Carrera Judicial.

c'. *Régimen Disciplinario***CSJ-SPA (181)****19-3-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: José Solórzano vs. Consejo de la Judicatura

Para decidir, la Sala observa:

Siendo la competencia para conocer y decidir un caso concreto un elemento fundamental que interesa al orden público, resulta necesario partir de la consideración y análisis de este aspecto denunciado por la parte recurrente...

“Ahora bien, la disposición legal a la que hace referencia lo antes transcrito establece:

Artículo 42. - Los jueces podrán ser amonestados por las causas siguientes:

...omissis...

7. Cuando incurran en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o cualesquiera diligencias en los mismos ...”

Además, finaliza dicho artículo indicando en su último párrafo:

“*Los Jueces que conozcan en grado de una causa* están en la obligación de amonestar de oficio al inferior, cuando observaren los retrasos y descuidos a los que se refiere el ordinal 7 de este artículo y de enviar al Consejo de la Judicatura copia de la decisión que se agregará al expediente del Juez. El incumplimiento de este deber por parte de los jueces que conocen en grado de una causa, será motivo de amonestación por parte del Consejo de la Judicatura.” (Subrayado de la Sala)

Pero es la Ley Orgánica de la Judicatura, en su artículo 54, la que contiene la regla atributiva de competencia en materia disciplinaria, con ámbito de aplicación a los jueces de la República, con exclusión de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Jueces de la Jurisdicción Militar y los Magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

La indicada norma dispone textualmente:

“Las sanciones disciplinarias previstas en la Ley de Carrera Judicial las impondrá el Consejo de la Judicatura, *salvo el caso a que se contrae el último párrafo del artículo 42 de la expresada Ley.*” (Subrayado de la Sala)

Con base en la anterior disposición había venido esta Sala interpretando que la facultad conferida al Juez de alzada era excluyente de la competencia del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura para amonestar al Juez que incurriese en retrasos o descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o cualesquiera diligencias en los mismos. Sin embargo, luego de un nuevo y profundo análisis reflexivo sobre la materia, este Alto Tribunal, acogiendo el criterio interpretativo expuesto por la Procuraduría General de la República en su escrito de informes, estima fundamental formular las siguientes consideraciones:

1.- Como regla general, corresponde al Consejo de la Judicatura imponer las sanciones disciplinarias previstas en la Ley de Carrera Administrativa

2.- La excepción a la competencia exclusiva es el supuesto contenido en el último párrafo del artículo 42 de la expresada Ley, el cual establece el deber que tienen los jueces que

conozcan de una causa en alzada, y que por tal motivo detecten que se han producido retrasos o descuidos injustificados en la tramitación de la misma, de imponer la sanción de amonestación de oficio. La excepción se formula en cuanto a que por tal mecanismo (revisión de una causa en alzada) jamás podría imponer dicha sanción el Consejo de la Judicatura.

Es decir, el último párrafo del artículo 42 *ejusdem* plantea un procedimiento disciplinario diferente al que tendría lugar por ante el Tribunal Disciplinario del mencionado organismo administrativo, pero en ningún momento excluye la competencia que respecto a la causa prevista en el numeral 7 del referido artículo 42 tiene el Consejo de la Judicatura, sólo que, a los fines de evitar que se vuelva a amonestar al Juez por los mismos hechos, el de alzada debe enviar copia de la decisión al órgano administrativo para ser agregada al expediente de aquel.

3.- Si hubiere querido el legislador excluir del ámbito de competencia del Consejo de la Judicatura la causal en cuestión, habría hecho remisión directa al numeral 7 del artículo 42 de la Ley de Carrera Judicial y no al supuesto contenido en el último párrafo de dicho artículo.

4.- No puede ser otra la interpretación conjunta de tales disposiciones, pues sostener lo contrario llevaría a la absurda conclusión de que no habría autoridad competente para amonestar a jueces que incurran en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de procesos o de cualesquiera diligencias de los mismos, cuando ellos se cumplan en una única instancia.

Lo antes expuesto permite a esta Sala concluir que el tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura sí tiene competencia para conocer y decidir los procesos disciplinarios aperturados con base en la causal prevista en el numeral 7 del artículo 42 de la Ley de Carrera Judicial. Así se declara.

En igual sentido, establecida como ha quedado la competencia del organismo administrativo para la emisión del acto impugnado, ello conduce a afirmar que en el caso de autos no hubo omisión del procedimiento legal, como se evidencia en el expediente administrativo, y menos aun puede sostenerse que se emitió un acto cuya ejecución fuese ilegal, por cuanto es de la potestad del Consejo de la Judicatura imponer sanciones como la del caso de autos, cuando se configura alguna de las causales previstas en el artículo 42 *ejusdem*, de conformidad con lo dispuesto en esta norma y en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Así igualmente se declara.

CSJ-SPA (239)

14-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al efecto, debe esta Sala precisar los límites, entre la función disciplinaria del Consejo de la Judicatura, que es la razón fundamental de su existencia y su intromisión en el campo de la función jurisdiccional que realiza el juez sometido al proceso disciplinario. No puedo menos que recordar a los fines de precisar el señalado concepto, el criterio que sostuvo en sentencia del 23 de marzo de 1995 (Expediente 9690) relativo al recurso de nulidad interpuesto por Tatiana Mauri de Salazar contra una Resolución del Consejo de la Judicatura). Recordó al efecto la Sala que el Consejo de la Judicatura "... tal como lo dispone la norma constitucional que prevé su existencia, es un organismo destinado a asegurar "la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales", asimismo, a "garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial". Esta determinación de fines, que justamente configura la naturaleza del organismo, se repite en el texto de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura (artículo 1º). El Consejo de la Judicatura, aún cuando sus integrantes se

denominen magistrados por la propia Ley, y ejerza su función sancionadora a través de un organismo al cual se le denomina Tribunal Disciplinario; sin embargo, no es un organismo integrante del Poder Judicial, no ejerce la jurisdicción, sino la potestad disciplinaria sobre los jueces”.

De inmediato la Sala delimita la función jurisdiccional de la disciplinaria al indicar lo siguiente:

“Esta función disciplinaria debe ser perfectamente delimitada de la función jurisdiccional propiamente dicha y, específicamente de la revisión que en ella se ejerce de las sentencias y demás actos de los jueces. El Tribunal Disciplinario revisa y controla la conducta del juez: pero no revisa, ni controla los actos jurisdiccionales del juez, tarea que sólo compete a los tribunales superiores, a través de los recursos que el ordenamiento prevé. Controlar y vigilar la conducta del juez, para realizar el fin previsto en la Constitución, de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, significa la verificación de las denuncias o la actuación de oficio, cuando existan elementos que lo justifiquen sobre la flagrante violación del juez, de las normas que regulan su actuación; pero ello no implica la facultad de revisión de los actos jurisdiccionales, que sólo es posible efectuar por las vías que los códigos procesales establecen al efecto. De allí que, al Consejo de la Judicatura no le es dado penetrar en el mérito de las decisiones judiciales, salvo que las mismas, en forma grosera revelen una conducta inmoral o ilícita del Juzgador”.

A mayor abundamiento de lo precedentemente señalado, la Sala afirma que:

“... el control de la conducta del juez por parte del órgano disciplinario sólo es posible que recaiga sobre la emanación de un acto jurisdiccional, cuando el mismo excede del simple error u omisión o del justificado desconocimiento de alguna especialidad, constituyendo, por el contrario una grosera manifestación de ignorancia o de dolo. Por ejemplo, el Juez penal que condena a un semoviente a pena de presidio, o en los que resulta inexcusable la decisión del juez, por cuanto es reveladora de que el mismo es inidóneo para el ejercicio del cargo. Planteada esta última excepción, un enfoque superficial podría concluir estimando que es difícil el deslinde entre el control sobre la conducta del juez como tal, y la sustitución del órgano disciplinario en la función revisora que el procedimiento civil o criminal asigna a los jueces de mayor categoría; por tal criterio ha de ser rechazado, si se tiene presente que lo importante es no interferir mediante el procedimiento disciplinario en la esencia de la función jurisdiccional, que no es otra que la de dilucidar las pretensiones de las partes, mediante la aplicación e interpretación de las normas que rigen el supuesto planteado. De allí que, sólo cuando el acto jurisdiccional se presenta como revelador, en forma clara e indiscutible de la inidoneidad moral e intelectual del juez, es que puede operar el ejercicio de la función de los indicados órganos disciplinarios”.

La anterior doctrina que se reitera en este fallo, recoge la situación del caso presente, en el cual le fueron imputados a la juez una serie de irregularidades en su actuación en el ejercicio de su función jurisdiccional; pero no relativos al fondo de la misma, sino a la forma como esta actividad fuera realizada. A los fines de constatar la existencia de los hechos denunciados se ordenó la fiscalización en base a la cual, el Consejo de la Judicatura procedió a la apertura del procedimiento para permitirle a la juez su defensa durante el mismo, esto es, para que presentase los alegatos y pruebas que estimase convenientes.

No existe en consecuencia, violación de la autonomía e independencia del Juez, por cuanto, el Consejo de la Judicatura no está cuestionando el contenido de las decisiones jurisdiccionales, sino la irregularidad de la conducta del juez en el desarrollo de sus atribuciones, lo cual, en forma alguna, interfiere con el contenido de la decisión jurisdiccional ni atenta contra el ejercicio de la función jurisdiccional.

CSJ-SPA (66)

25-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Rosaura Pérez V. vs. Consejo de la Judicatura.

Ahora bien, la representante de la Procuraduría General de la República considera que la circunstancia del ensañamiento no era relevante a los efectos de la aplicación de la sanción, pues la misma se fundamenta propiamente en el abuso de autoridad cometido por la juez. “Lo fundamental -señala-, esto es, el hecho que constituye el supuesto de procedencia de la sanción de destitución consta efectivamente en el expediente administrativo y se señaló como fundamento del acto”.

La Sala considera que, en efecto, es necesario determinar si el pretendido abuso de poder en que incurrió la juez recurrente, fue suficiente como para imponer la destitución. Tal cuestionamiento, de la lectura del numeral 12 del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial, debe ser resuelto de manera afirmativa; en efecto, el supuesto de destitución consagrado en la norma aludida se refiere únicamente al “abuso de autoridad”, sin que fuere necesario que existiese “ensañamiento”. Es por ello que, a pesar de no haberse probado debidamente la afirmación referente al “ensañamiento”, resultaría suficiente la prueba del abuso de poder para que la sanción de destitución fuere aplicable. Asimismo, debe analizar esta Sala si la calificación como “abuso de poder” que el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura hizo respecto a la conducta de la juez recurrente, fue conforme a derecho. A tal efecto, se observa lo siguiente:

1.- El Consejo de la Judicatura, actuando como Tribunal Disciplinario decidió la sanción de destitución prevista en el artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial, por cuanto, según consideró, se verificó el supuesto establecido en el numeral 12 *ejusdem*. La sanción fue impuesta, además, en virtud de la potestad disciplinaria atribuida por el artículo 54 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

2.- La anterior potestad, sin embargo -es de advertir-, se refiere propiamente a la imposición de la sanción de destitución por parte del Tribunal Disciplinario, pero nada señala en cuanto al juicio de apreciación que ha de hacerse para determinar si, dado un supuesto fáctico concreto, se verifica el supuesto abstracto contemplado en la norma aplicable. Es lógico, sin embargo, aceptar que el Tribunal Disciplinario, debe tener dicha potestad de apreciación, al menos en líneas generales. No obstante, la Sala considera necesario analizar si, en el específico supuesto contemplado en el numeral 12 del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial, podía el Tribunal Disciplinario determinar que la juez había incurrido en abuso de poder. Para ello es necesario considerar lo siguiente:

3.- El Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura es un órgano de carácter administrativo, no jurisdiccional; no pertenece, pues, al Poder Judicial. Esta afirmación es ya jurisprudencia pacífica, desde la sentencia dictada por la Corte en Pleno, en fecha 25 de julio de 1991, recaída en el caso “Ivan Hernández Gutiérrez”, bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas. En dicho fallo la Corte precisó que “no cabe la menor duda de que, por expresa voluntad legislativa, el Consejo de la Judicatura es un órgano de

naturaleza administrativa y que esa misma naturaleza tienen todas las atribuciones que ejerce, incluidas las que realiza en función disciplinaria”.

De la misma manera, recientemente, esta Sala ha advertido lo siguiente:

“El Consejo de la Judicatura, aun cuando sus integrantes se denominen magistrados por la propia Ley, y ejerza su función sancionatoria a través de un organismo al cual se le denomina Tribunal Disciplinario; sin embargo, no es un organismo integrante del Poder Judicial, no ejerce la jurisdicción, sino la potestad disciplinaria sobre los jueces. Este ejercicio debe ser perfectamente delimitado de la función jurisdiccional propiamente dicha y, específicamente de la revisión que en ella se ejerce, de las sentencias y demás actos de los jueces. El Tribunal Disciplinario revisa y controla la conducta del Juez; pero no revisa ni controla los actos jurisdiccionales del juez, tarea que sólo compete a los tribunales superiores, a través de los recursos que el ordenamiento prevé. Controlar y vigilar la conducta del juez, para realizar el fin previsto en la Constitución, de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales, significa la verificación de las denuncias o la actuación de oficio, cuando existan elementos que lo justifiquen sobre la flagrante violación del juez, de las normas que regulan su actuación; pero ello no implica la facultad de revisión de los actos jurisdiccionales, que sólo es posible efectuar por las vías que los códigos procesales establecen al efecto. De allí que, al Consejo de la Judicatura no le es dado penetrar en el mérito de las decisiones judiciales, salvo que las mismas, en forma grosera revelen una conducta inmoral o ilícita del Juzgador”. (Sent. 23-3-1995, Ponente: Dra. Hildegard Rondón de Sansó”).

4.- En este caso, el vicio de abuso de poder, derivaría de la incompetencia, por parte del Juzgado del Municipio San Rafael de Onoto del Estado Portuguesa, para dictar el auto de detención al ciudadano Orlando Marquina, por cuando los delitos a éste imputados, no se encontraban entre los previstos por el artículo 413 del Código de Enjuiciamiento Criminal, único supuesto en que los Tribunales de Parroquia o Municipio pueden conocer del mismo. La juez recurrente, sin embargo, aduce que el auto de detención fue dictado, no actuando como Tribunal de la Causa, sino como Tribunal de Instrucción. De allí que no exista -a su juicio- la incompetencia apreciada por el Consejo de la Judicatura.

5.- La controversia acerca de la competencia que tuviere el Tribunal, cuya titular era la juez destituida, a juicio de la Sala, aun cuando bien pudiera resultar decisiva para determinar si hubo el vicio de abuso de poder, es cuestión de índole estrictamente jurisdiccional, tal que su resolución, es competencia del Poder Judicial.

En efecto, la circunstancia según la cual el Tribunal que dictó el auto de detención fuera incompetente para ello, es una cuestión de derecho, un supuesto jurídico que, una vez sea declarado de manera incontrovertible por los Tribunales de Justicia (cosa juzgada material), puede ser apreciado por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura. En otras palabras, este órgano disciplinario tiene, sin duda, potestad para apreciar que, en un caso de incompetencia declarado por los Tribunales, sea factible el exceso o abuso en el ejercicio de poder, a los efectos de la aplicación de la sanción disciplinaria de destitución; pero el determinar que ha existido incompetencia no está entre sus potestades. En efecto, ello sólo es función de aquellos órganos, justamente, declaran el derecho (“dicen” el derecho: *jurisdictio*), o sea, los Tribunales de la República.

La relación entre el Tribunal Disciplinario y los Tribunales de Justicia viene a ser, pues, similar *-mutatis mutandi-* a la que, en el caso de la declaratoria de quiebra culpable o fraudulenta, existe entre los Tribunales penales y los mercantiles. Si bien los Tribunales penales son lo que declaran que la quiebra es culpable o fraudulenta, deben aguardar a que el Tribunal mercantil declare que, en efecto, existe quiebra. De la misma manera, si bien el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura es el llamado a determinar que existe “abuso de poder” (categoría ésta que no tiene por qué coincidir con su homóloga del derecho administrativo, sino que se refiere a un supuesto propio del régimen disciplinario del Poder Judicial), no puede, en cambio, determinar que existe incompetencia. En efecto, aun cuando ello sea necesario para lo anterior: ha de esperar que los Tribunales fijen como incontrovertible el supuesto de derecho de la incompetencia.

Ahora bien, esto último, la declaratoria de incompetencia, ha de ser hecha mediante un acto jurisdiccional que se enarbole en autoridad de cosa juzgada material, de manera que no pueda ser desvirtuado no sólo en una subsiguiente instancia, sino en un juicio distinto.

Siendo ello así, se observa:

En este caso, la incompetencia por parte del Tribunal de Municipio cuya titular era la recurrente, para dictar el auto de detención antes aludido, fue declarada por el Juzgado Superior Tercero en lo Penal del Estado Portuguesa en sentencia del 20 de diciembre de 1989; pero dicha sentencia fue dictada en un proceso de habeas corpus; de allí que, por cuanto las sentencias recaídas en materia de amparo constitucional - como es el caso del mandamiento de habeas corpus- no producen cosa juzgada material sino únicamente formal, no puede considerarse que el supuesto de derecho de la incompetencia haya sido efectivamente declarado por los Tribunales de Justicia. Es por ello que, en este caso, el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura no podía determinar que se había verificado el abuso de poder ni, por ello mismo, aplicar la sanción de destitución.

Adicionalmente, no puede dejar esta Sala de observar que el Tribunal Disciplinario afirmó lo siguiente en sentencia:

“Sin pronunciarse sobre la validez o no de las sentencias tanto del Juez Superior como de la Juez encausada en el presente procedimiento, este Consejo de la Judicatura observa que el contenido de la sentencia que declaró el auto de detención contra el denunciante, adolece de elementos jurídicos valederos esenciales que justifique (*sic*) la procedencia del auto de detención”. (Subrayado de la Sala).

Resulta insólito que el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura afirme que el auto de detención carece de elementos jurídicos valederos esenciales, y que igualmente afirme que no se ha pronunciado acerca de la validez del mismo. Esta clara contradicción en la argumentación de la sentencia, aunado a la incompetencia del órgano sancionador para determinar el supuesto de derecho de la incompetencia del Tribunal cuya juez fue destituida, llevan a esta Sala a concluir que la aplicación de la sanción de destitución en base al supuesto previsto en el numeral 12 del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial, es contraria a derecho y así se declara.

c. *Error Judicial*

CSJ-SPA (181)

19-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: José Solórzano vs. Consejo de la Judicatura

La Corte analiza el concepto de “error judicial inexcusable”.

Ha sostenido este Alto Tribunal que “el Consejo de la Judicatura a través de su Tribunal Disciplinario, tiene la potestad de revisar y controlar la conducta del Juez, pero no de sus actos jurisdiccionales *salvo que los mismos se presenten como reveladores, en forma clara e indiscutible de la inidoneidad del Juez*”. (Caso *Manuel Angel Perozo vs. Consejo de la Judicatura*, decisión de fecha 15 de diciembre de 1990).

Así mismo, en anterior jurisprudencia precisó la Sala al analizar el importante concepto de “error judicial inexcusable”, lo siguiente:

“... por *error judicial inexcusable* se entiende aquél que no puede justificarse por criterios razonables, que lesiona gravemente la conciencia jurídica, revistiendo por vía consecutiva, carácter de *falta grave* que puede conducir a la máxima sanción disciplinaria (destitución)

Tal error no es concebible en un Juez por ello cabe calificarlo de inexcusable, sea por su carácter absurdo, sea porque constituye una crasa ignorancia o una suprema negligencia. No obstante, el *presunto error judicial*, al Juez que se le impute, debe garantizársele el “debido proceso” por cuanto su calificación incide directamente sobre el destino del Juez afectado. Dicha calificación debe emanar, en primer lugar, de las instancias judiciales superiores que conocen de la causa respectiva, conforme a las vías legales de impugnación y, *en segundo lugar*, del Consejo de la Judicatura, cuando su inexcusabilidad es tan patente e indiscutible que es posible calificarlo en vía administrativa disciplinaria, como un error injustificable para un Juez, sin que el Consejo tenga que revisar decisión judicial alguna.

Por ejemplo, una condena de muerte, o a pena perpetua de presidio, o por más de 30 años a un procesado; o una condena al pago por una deuda de juego; una medida preventiva dictada sobre una plaza pública; una sentencia redactada en un idioma extranjero, o también una condena a presidio o prisión por deudas, etc. En todo caso, el error judicial inexcusable resulta ser *un concepto jurídico indeterminado* y por ende, en cada asunto particular para poder calificársele, es necesario ponderar la figura de un Juez normal y describir los principios fundamentales de la “cultura jurídica” del país, para que dentro de ese contexto surja el carácter de inexcusabilidad del proceder o de la conducta del Juez, porque no cabe en la actuación del arquetipo de un juez nacional (*Vid...* sentencia de fecha 09-05-91, Caso “Jesús Bracho Acuña...”) (Caso Miguel Hernández Orozco vs. Consejo de la Judicatura, decisión de fecha 23 de febrero de 1994).

Ahora bien, en el caso de autos no hay duda que se produjo un error de procedimiento, que aunque no podía ser calificado de inexcusable, capaz de configurar una causal de destitución como en la jurisprudencia antes referida, trajo el inevitable retraso, producto del descuido injustificado al admitir dos veces la reconvencción propuesta, con la consecuente reapertura de lapsos ya cumplidos, situación que aun cuando podía ser revisable por el Juez

de alzada, no excluía el supuesto de responsabilidad –en este caso disciplinaria- en que hubiere incurrido el *a-quo*, por lo que se concluye que no se configura el alegado vicio de falso supuesto y así también se declara.

B. *El Poder Ejecutivo*

a. *Potestad Sancionatoria*

CSJ-SPA (76)

31-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche.

En cuanto al aspecto de fondo de la decisión recurrida, considera esta Sala, luego de un examen del expediente y de la normativa aplicable, que existe en efecto una lesión al principio de la reserva legal en materia de sanciones administrativas, violatoria de los artículos 60 ordinal 7º, y 69 de la Ley Originaria, ya que la imposición de la sanción de publicación en la prensa, de un cartel en donde las actoras manifiesten el haber incurrido en prácticas contrarias a la libertad de competencia y que ello en nada contribuye al mejoramiento de los consumidores, no encuentra ninguna disposición de rango legal que le sirva de fundamento, siendo que dicha sanción escapa absolutamente de las obligaciones que la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia puede imponer a los infractores, como una forma de hacer cesar el comportamiento ilegal de los particulares.

Por tanto, tal como lo estableció la Corte Primera, existe una violación de la indicada reserva legal en materia sancionatoria por lo que la acción de amparo ejercida resulta Parcialmente Con Lugar, quedando en consecuencia el acto cuestionado, en la parte relativa a la publicación del cartel, suspendido de eficacia. Así se declara.

CSJ-SPA (173)

19-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Rubén Lamas vs. República (Ministerio de Justicia)

El régimen disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial establece el procedimiento para la aplicación de sanciones (art. 17 del Reglamento de Régimen Disciplinario).

Al respecto, observa esta Corte que el artículo 17 del Régimen Disciplinario contempla taxativamente las sanciones disciplinarias que se impondrán a los funcionarios del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, entre las que se encuentra la destitución, y en los artículos 29 y siguientes se establece claramente el procedimiento que la Administración deberá seguir para la imposición de las sanciones, incluida la destitución.

En este sentido, esta Sala en decisión de fecha 24 de noviembre de 1983 estableció el criterio siguiente:

“... El Derecho Penal y el Derecho Disciplinario aparecen hoy claramente diferenciados. El primero es de orden general y de naturaleza jurisdiccional; el segundo, de alcance constitucional y de carácter administrativo. Puede haber responsabilidad disciplinaria que implique o comprometa también la responsabilidad

penal, pero la una y la otra son independientes y no excluyentes. En la apreciación de la responsabilidad disciplinaria hay un margen de discrecionalidad que está excluido en la responsabilidad penal. El superior jerárquico puede aplicar o no determinadas sanciones disciplinarias conforme a un criterio de apreciación que en principio, le está reservado.

La citada Ley -Ley de Policía Judicial- en el artículo 27 deroga el decreto que creó el Cuerpo Técnico de Policía Judicial pero nada impone en relación con los reglamentos que, durante su vigencia y en ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, fueron dictados y que, en consecuencia no han sido expresamente derogados. Por el contrario, la citada Ley conserva y amplía las facultades reglamentarias de varias normas habilitantes en que deja al cuidado del reglamento de la Ley o de los reglamentos específicos del Cuerpo, la distribución de competencias entre los funcionarios, el funcionamiento de las dependencias y, expresamente “las normas relativas al ingreso, escalafón, transferencias, sueldos, jubilación, sanciones disciplinarias, recompensas y protección y asistencia social (artículos 13, 17 y 24).

El Reglamento cuestionado por el demandante no sólo define en el Capítulo II la “Disciplina”, sino que en el Capítulo V, establece las “Faltas”, en que pueden incurrir los funcionarios, las clasifica y enumera taxativamente en seis artículos y en Capítulo VI, establece las sanciones disciplinarias y dedica la Sección B del Capítulo VIII al procedimiento para la aplicación de las mismas, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en el citado artículo 16 de Ley que reglamenta, y en conformidad con la competencia habilitante que le confiere el artículo 17 *ejusdem*.

En consecuencia, no pueden hablarse de una derogatoria tácita, pues, lejos de incompatibilidad o contradicción con las disposiciones legales habilitantes correspondientes, el Reglamento de Régimen Disciplinario aparece en un todo ajustado a las mismas y así se declara.

Cuando la Ley de Policía Judicial vigente se refiere al “Reglamento de esta Ley” no puede entenderse que impone un reglamento único y general, pues el propio texto constitucional (ordinal 10 del Artículo 190) autoriza la reglamentación parcial de las leyes; y cuando remite a los reglamentos específicos del Cuerpo, legitima y ratifica, entre otras, una condición inherente, necesaria y general para el desenvolvimiento de la Administración Pública como organización institucional, cual es el deber de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios que le están encomendados, mediante la exigencia a sus funcionarios y empleados del estricto cumplimiento de sus deberes y la facultad de aplicar sanciones disciplinarias a quienes los incumplan ...”

Concluye la sentencia que se comenta cuyos criterios se reiteran en esta oportunidad, que el régimen disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial establece el procedimiento para la aplicación de sanciones.

Por consiguiente, esta Sala desestima el alegato del recurrente en cuanto a la ausencia de un Reglamento de la Ley de Policía Judicial, que establezca causales taxativas de destitución.

3. *Derechos Constitucionales*

A. *Derechos Individuales*

CPCA

24-1-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Coronet

Caso: Luisa Gioconda Yaselle De Castillo vs. CSDLR

La Corte, advierte que la accionante al enumerar los artículos de la Constitución que establecen los derechos que considera vulnerados (artículo 73, 74, 75 y 93) no incluye el derecho a la igualdad (artículo 61). No obstante ello del texto de su libelo se refleja que la accionante denuncia la violación de ese derecho y, por consiguiente, de la garantía a la no discriminación, razón por la cual se pasa a examinar si efectivamente el derecho a la igualdad ante la Ley resulta violado en el presente caso.

Señala la accionante en su solicitud, que la supuesta violación constitucional deriva de los distintos regímenes de permiso pre y post natal contemplados en la normativa nacional, pues tal hecho origina una situación de discriminación, prohibida por el texto constitucional. Observa esta Alzada que ciertamente lo relativo al permiso pre y post natal no se encuentra unificado en la normativa citada por la accionante, ya que por un lado la Ley Orgánica del Trabajo vigente establece un período de doce (12) semanas por concepto de permiso post natal, mientras que el Estatuto Personal de la Contraloría General de la República sólo contemplan un período de seis (6) semanas por concepto del referido permiso al igual que lo hacía el Reglamento General de la Ley de Carrera de 1982 reformado al efecto en fecha 17 de octubre de 1991.

Esta Corte comparte el criterio del *a quo* en lo referente a que *la situación planteada supra se traduce “en una discriminación real y efectiva, lo cual está prohibido por nuestra Carta Magna (artículo 61)”* (Subrayado nuestro) que debe ser subsanada, tal como se hizo en el caso del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa cuando el 17 de octubre de 1991 se decretó su Reforma publicada en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 4.332, en la cual se modificó el artículo 63 en los siguientes términos:

“Se otorgará permiso remunerado desde 6 semanas antes del alumbramiento *hasta 12 semanas después ...*” (subrayado nuestro)

De allí que en materia de permiso pre y post natal, hoy día, la situación es igual tanto para la mujer regida por la Ley Orgánica del Trabajo como para aquella que lo está por la Ley de Carrera Administrativa.

En síntesis estima esta Alzada que ciertamente se ha vulnerado el derecho constitucional a la igualdad previsto en el artículo 61 mediante el criterio expuesto en el Memorándum DC-3-6-057 del 2 de julio de 1991, compartiendo así criterio del *a quo*. En consecuencia, debe ser desaplicada la disposición del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República referente al permiso pre y post natal, y aplicado con preferencia al lapso pre y post natal que establece el artículo 385 de la Ley Orgánica del Trabajo.

b. *Derecho al Honor y la Reputación***CPCA****1-2-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Manfred Rudolf Adan vs. Comandancia General del Cuerpo de Seguridad y Orden Público del Estado Aragua.

2.- Como quedó expresado, señala el a quo en su sentencia, que en efecto las informaciones publicadas en la prensa local “El Siglo”, en fecha 21 de marzo de 1991, podrían constituir un atentado contra la reputación, el honor y la dignidad de la persona del funcionario, quien no ha cometido faltas que determinen su expulsión del Cuerpo”. Expresó igualmente que rechazaba el alegato del agraviante en el sentido de que tales informaciones fueron emitidas a título personal por el Comandante General de turno y en nada involucran al Comando.

En este orden, el Tribunal señaló que aún cuando ciertamente fue una persona natural distinta, es en definitiva el representante de esa Comandancia General de Seguridad, que es precisamente el órgano accionado en esta solicitud de amparo. Tomando en cuenta la extemporánea presentación del informe requerido, por lo cual debe tener por ciertos los hechos incriminados, estimó que las informaciones de prensa referidas, deben considerarse aceptadas como emanadas del Despacho señalado como agraviante.

Seguidamente pasó a considerar la alegada violación del derecho al trabajo, lo cual vinculó directamente con la denunciada violación del derecho al honor y la reputación expresado que al tener como cierto el hecho de las declaraciones dadas a la prensa por el Comandante del Cuerpo de Seguridad y Orden Público del Estado Aragua “queda efectivamente el daño a la reputación consumado, y por cuanto tal daño repercute en la posibilidad de obtener un nuevo empleo por parte del accionante”, consideró que, ciertamente se le restringieron al agraviado nuevas posibilidades laborales, criterio que, en efecto, comparte esta Corte. Así se declara.

Estima consecuentemente la Corte que fue acertada la decisión del a quo al ordenar al Comandante General del ente agraviado como mandamiento de amparo, expedir constancia de trabajo en la que quedarán establecidas las verdaderas condiciones de la extinta relación laboral, de modo que con ello pudieran eliminarse las dudas o confusiones que pueden impedir al accionante obtener un nuevo empleo.

c. *Derecho a la Libertad Religiosa***CSJ-SPA (322)****22-5-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Voto salvado del Magistrado Alfredo Ducharme Alonzo

3. Lo relacionado al impedimento de la actividad religiosa.

Disiente el Magistrado del voto de la mayoría (mencionado supra) por los siguientes motivos:

El Preámbulo de nuestra Constitución señala que se decreta esta Carta Magna con el fin de “mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social” (subrayado nuestro) y el artículo 65 de la Constitución prevé:

“Todos tienen el derecho de profesar su fe religiosa y de ejercitar su culto, privada o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres.

El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la Ley.

Nadie podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de las leyes ni para impedir a otro el ejercicio de sus derechos”.

Dicho derecho constitucional se corresponde a los derechos humanos de las minorías previstas en la Carta de ONU. Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, etc. A título ilustrativo se menciona el artículo 27 citado:

“En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”.

No consideró la sentencia objeto del presente voto un tema tan delicado y de tanta trascendencia como lo es la libertad religiosa y de cultos, garantizados por nuestra Constitución (artículo 65) y tampoco por las grandes declaraciones sobre derechos humanos (señalados supra), con lo cual, se negó la vigencia y fortaleza de dichos derechos frente al acto del poder público y la razón de ser del amparo constitucional (artículo 49 constitucional).

Estima el Magistrado disidente citar en este contexto el estudio de Moisés Hirsch intitulado “La tolerancia religiosa y libertad de cultos en Venezuela”, publicado en la Revista de la Fundación Procuraduría General de la República, Numeral 3, en el año 1988, estudio en el cual se concluye sobre el tema en los siguientes términos:

“La tolerancia religiosa y libertad de cultos constituyen manifestaciones de un derecho fundamental del hombre. La protección de ese derecho se manifiesta en dos sentidos: *Positivo*, significa el derecho de su libre ejercicio, *Negativo*, protección a no ser impedido en su ejercicio y obligado a realizar un acto exterior de religión, contrario a la propia creencia (en un plano individual y colectivo).

A los cultos, en su esfera interna, se les reconoce plena libertad, no hay injerencias del Estado en los asuntos internos. En cuanto a su manifestación externa se trata de una autonomía, limitada únicamente por las exigencias del orden público.

La libertad prevista por el artículo 65 de la Constitución Nacional se fortalece con el ejercicio de los derechos afines, básicamente con los relacionados a la libertad de conciencia.

La tolerancia religiosa y libertad de cultos en Venezuela se manifiesta a tres niveles:

1) Entre los habitantes de esta tierra venezolana como una expresión de respeto de la religiosidad y de la libertad de espíritu, acorde con la dignidad que es inherente a la persona humana.

“ La fe nos enseña que el hombre es imagen y semejanza de Dios, lo cual significa que está dotado de una inmensa dignidad. A este hombre, hijo de Dios, hemos de acogerlo, amarlo y ayudarlo. La fidelidad al hombre nos exige aceptar y respetar sus tradiciones y su cultura, ayudarlo a promoverse, defender sus derechos y recordarle sus deberes” (El Papa Juan Pablo II, discurso pronunciado el 28-1-85 en la ciudad de Mérida, Venezuela).

2) Entre los cultos. Se trata de una relación de respeto entre iguales (a los cultos en esta relación no les es aplicable la imposición de voluntad de las mayorías) y de la búsqueda de los puntos convergentes para lograr la libertad, paz y bienestar en el seno de la sociedad.

3) Entre el Estado, la religión y los cultos. La interacción es recíproca de acuerdo con su naturaleza y función. La relación no se establece en perjuicio del derecho de las personas de no pertenecer a ningún credo, pues el Estado ampara la dignidad humana, mantiene la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social, garantiza “el derecho de todos al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social”.

Evidentemente, los mencionados tres aspectos son íntimamente vinculados, de manera que, solamente su armónica manifestación es capaz de crear una auténtica convivencia.

En materia religiosa y de cultos, al aceptarse la tesis de los distintos senderos que orientan y conducen al hombre a un mismo fin, se reconoce el derecho de ser diferente sin menoscabo de su idéntica esencia.

La tolerancia religiosa individual y privada, la libertad de cultos colectiva y pública, por medio de la enseñanza, observancia y práctica, confiere al hombre de fe una libertad existencial y ontológica y, al Estado los atributos de la democracia, defensor de los derechos fundamentales del hombre.

La defensa de los mencionados derechos no constituye tan solo un deber o una obligación del Estado. Sin duda, él garantiza a través de la política legislativa y ejecutiva así como por medio de la actividad judicial su legitimidad, no obstante, en última instancia, la tolerancia religiosa y libertad de cultos, dependerán de los mismos habitantes de esa tierra venezolana.

“¿AYEKA? (¿dónde estás?), GENESIS: 3º ¿Dónde estás?, eterna pregunta de conciencia, a la cual, en defensa de la libertad propia y en la de los demás, el hombre debe encontrar siempre digna respuesta.

La tolerancia religiosa y libertad de cultos, constituyen un continuo proceso de liberación de las cadenas del prejuicio y exigen una posición activa, vigilante y de combate ante cualquier forma de discriminación: “no preguntes por quién doblan las campanas, doblan por ti”.

Terminaremos por el momento la presente tarea, con la esperanza de que algunas páginas del ensayo, ayudarán al lector a encontrar, con sus propias luces y esfuerzos, la bondad y sabiduría de la disposición imperativa contenida en el artículo 65 de la Constitución Nacional de la República de Venezuela”.

Para finalizar el presente voto salvado, el Magistrado disidente se pregunta ¿cuál, sino el acto de administración de justicia, debe constituir el escenario de afirmación de la libertad religiosa y de cultos, cuando dichos derechos sean lesionados?

d. *Derecho a la Defensa***CPCA****26-1-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: José Gregorio Contreras vs. Consejo Municipal Autónomo Libertador del Estado Mérida.

En cuanto a la denuncia de violación del artículo 68 de la Constitución, referente al derecho a la defensa, el accionante destaca que en principio le fue violado el derecho a la defensa cuando el ciudadano Luis Lleras D'Empaire, en su carácter de Director de Desarrollo Urbanístico del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida, ordenó la demolición del módulo propiedad del accionante, sin cumplimiento previo de procedimiento alguno por parte de la mencionada Dirección. Al motivar su decisión en este punto, el Juez de la causa expresó que “la defensa es un derecho en todo estado y grado del proceso, esta protección está consagrada en la Constitución Nacional, y se considera una de las principales garantías del Estado de Derecho y que ha sido cercenada a la parte accionante, al punto de que se le negó el ejercicio de los recursos administrativos correspondientes, ya que se colocó a dicho ciudadano en un estado de indefensión total, lo cual invalida y anula todo procedimiento”.

Del análisis de las actas que cursan al expediente, observa la Corte que efectivamente durante el curso del proceso quedó plenamente comprobado que el ciudadano Luis A. Lleras D'Empaire Director de Desarrollo Urbanístico del Municipio Autónomo Libertador del Estado Mérida, tal como fue señalado en la solicitud de amparo, emitió una orden de demolición en perjuicio del ciudadano José Gregorio Contreras, sin estar precedida de procedimiento alguno que garantizase la audiencia del interesado. Aprecia la Corte que en tales circunstancias, el acto señalado como lesivo de su derecho constitucional, ciertamente comporta una violación del derecho a la defensa del accionante, tal como fue apreciado por el tribunal a quo. Sin embargo, ordenó en su decisión “la suspensión del acto” siendo que al tratarse de un amparo autónomo, lo procedente era dejar sin efecto el acto lesivo, en razón de lo cual el dispositivo consultado debe ser modificado por la Corte y así se decide.

Determinada como ha sido precedentemente la vulneración del derecho a la defensa del solicitante del amparo, la Corte estima inoficioso pronunciarse sobre los demás derechos denunciados como violados y así se decide.

CPCA**15-2-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Ciertamente, del contenido del expediente remitido a esta Corte, se evidencia la existencia de una presunción grave de violación del derecho a la defensa, ya que de las comunicaciones emanadas de la Dirección del Hospital General de El Tigre, así como de la Dirección Regional del Sistema Nacional de Salud, a juicio de esta Corte, no se desprende que se le haya dado oportunidad de presentar alegatos a su favor en la averiguación que se le abriera, por lo que estima esta Corte que la acción de amparo cautelar propuesta debe ser declarada con lugar, coincidiendo de esta manera con la decisión emanada del Tribunal de la Carrera Administrativa y así se declara.

CPCA**28-3-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Nelson Antonio Duran vs. DISIP

Visto lo anterior, observa la Corte que la declaración como testigo, hecha por el accionante en una averiguación contra su superior jerárquico, fue el único acto en donde el accionante supuestamente ejerció su defensa; dadas las circunstancias del caso concreto, dicha declaración no puede ser considerada como un pleno ejercicio de su derecho a la defensa, materializándose de esta manera una violación directa al precepto constitucional del derecho a la defensa.

De la lectura del acta consignada ante esta Corte, contentiva de la declaración que, como testigo, rindió el ciudadano Nelson Antonio Durán, puede inferirse que, evidentemente, el accionante no tuvo posibilidad de ejercer el derecho a la defensa que le consagra la Constitución Nacional, dado que no se le instruyó ningún expediente ni le fue permitido ejercer sus alegatos y defensas antes de proceder a adoptar la medida de destitución.

Siendo la acción de amparo un mecanismo de protección extraordinario, que se encuentra previsto en la Constitución como medio de salvaguarda de derechos constitucionales, es decir, que constituye un medio de protección distinto a los procedimientos administrativos, consecuentemente, debe ser admisible, aún existiendo acciones ordinarias o procedimientos administrativos, cuando su ejercicio se supone un restablecimiento inmediato del derecho violado o de la situación subjetiva desconocida, y, al respecto se ha dicho que aún cuando contra los actos administrativos proceda el recurso contencioso administrativo de nulidad, dicho recurso, en modo alguno puede constituir un medio breve y eficaz sustitutivo de la acción de amparo, siendo éste el medio directo, efectivo y sumario creado por el constituyente para que sean tutelados, no sólo los derechos que ella les garantiza, sino también los principios que rigen el sistema jurídico.

Por cuanto ha sido violado el derecho a la defensa en el acto de destitución que afectara al accionante, y por cuanto en ejercicio de la competencia que el texto constitucional atribuye al Juez del amparo para evitar la lesión y el daño que produce la violación de derechos fundamentales, en este caso el de la defensa, éste puede adoptar las medidas que crea necesarias para restablecer efectiva e inmediatamente la situación jurídica infringida, esta Corte ha de ordenar, como mandamiento de amparo, la reincorporación del accionante al cargo que antes desempeñaba, para que se le otorgue la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa, dentro de un procedimiento que garantice el ejercicio de sus derechos.

CPCA**16-5-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

3.- En lo atinente al derecho a la defensa, se observa que, según se infiere de la certificación de la Secretaría que corre inserta al folio 14 del expediente, el Juzgado Superior, en la misma decisión que revocó el auto de detención dictado por la Juez que se pretende agraviada, ordenó la prosecución de la averiguación y simultáneamente sancionó a dicha Juez. Ello se ve corroborado con el contenido de la comunicación remitida a esta Corte por la Juez Superior Novena en lo Penal del Área Metropolitana de Caracas, quien afirma que, “al estar la Amonestación impugnada en el mismo cuerpo de una decisión de este Juzgado

Superior, de carácter eminentemente jurisdiccional, resulta imposible el envío de lo que se me solicita (...) y que por pertenecer al secreto sumarial no me es dado suministrar en mi condición de juez de la República”.

Como consecuencia de ello, el acto administrativo que acordó la sanción impuesta, por no haber sido dictado en instrumento separado, siguió la suerte de expediente penal; por ello, el encontrarse este en sumario por efecto de la decisión de proseguir la averiguación, contenida en la misma sentencia, estima la Corte que existe presunción grave de una limitación significativa del derecho a la defensa de la Juez pretendidamente agraviada, en razón del secreto que debe guardarse respecto a las actas de un procedimiento en sumario.

Dado tal pronunciamiento, esta Corte ha de considerar que está dado el supuesto para declarar con lugar el amparo cautelar solicitado. En consecuencia, debe suspender los efectos del acto sancionatorio impugnado, mientras se resuelve el recurso contencioso-administrativo de anulación interpuesto.

Respecto al pedimento de que se notifique al Consejo de la Judicatura a fin de que sean desagregados del expediente que lleva de la accionante los recaudos relacionados con el acto sancionatorio, el mismo se niega por no ser la suspensión de efectos acordada una decisión definitiva, sino provisional. Por el contrario, se ordena agregar al mencionado expediente copia certificada del presente fallo.

6.- Por lo que respecta al señalamiento de que el libelo contiene conceptos ofensivos a irrespetuosos, hecho por la Juez autora del acto impugnado, esta Corte, luego de examinar el contenido del referido escrito, no encuentra que en el mismo hayan sido vertidos conceptos ofensivos e irrespetuosos. Así lo declara expresamente.

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Cualquier acto administrativo cuyos efectos estén dirigidos a extinguir, modificar o variar algún derecho subjetivo o algún interés calificado de los particulares, o aquellos que a éstos les imponga sanciones o cargas, para su validez y eficacia, requiere obligatoriamente de un procedimiento previo, que aún en forma informal permita el ejercicio del derecho fundamental a la defensa.

Es así como de esta manera, el solicitante denunció la presunta violación de los derechos a la defensa y al debido proceso, consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional, al omitirse en su opinión la notificación de que las autoridades de la Universidad de Los Andes habían iniciado un procedimiento administrativo, con el fin de anular su título de Abogado, que cinco años atrás le había conferido. Consecuencialmente alegó también que no tuvo acceso al expediente, ni oportunidad para exponer sus alegatos y defensa, ni tampoco presentar las pruebas que éste considerara pertinentes.

En tal sentido, el derecho a la defensa ha sido considerado como “... la posibilidad efectiva que tiene un sujeto de hacer alegatos y promover pruebas para demostrarlos”. (Sentencia de esta Corte de fecha 5 de febrero de 1990).

En efecto, tal disposición permite al particular una defensa íntegra de sus derechos e intereses en cualquier procedimiento donde se le esté juzgando, siendo que tal procedimiento, debe desarrollarse en el marco de las garantías establecido a favor de los particulares las cuales constituyen el derecho al debido proceso.

Ahora bien, la naturaleza de tal procedimiento, no debe necesariamente desarrollarse en la sede jurisdiccional. Al respecto esta Corte en sentencia del 21 de mayo de 1990 (Caso Serge Simkin contra Universidad Central de Venezuela), ha establecido que:

“... No siempre un sujeto es enjuiciado ante un organismo jurisdiccional, sino que el control de su conducta a la luz del derecho puede ser efectuado por un organismo administrativo... (el cual estaría actuando en una verdadera y auténtica función de juzgador, esto es, subsumiendo la conducta imputada a un sujeto dentro del supuesto de la norma expresa, a los fines de determinar la responsabilidad que al mismo le corresponde...”.

Ello así, ha de afirmarse que el derecho a la defensa es inherente a todo procedimiento (bien sea jurisdiccional o administrativo) donde se esté juzgando a un particular.

Es constante de esta manera la doctrina jurisprudencial en el sentido de que la administración debe otorgarle a los particulares que, por su actuación resultarán lesionados en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, un momento procesal para que expongan los alegatos y presenten las pruebas que consideren pertinentes, este deber de los órganos administrativos tiene por objetivo garantizar el derecho a la defensa, cuya aplicación no sólo se limita al ámbito judicial, sino que es también extensiva como ya hemos señalado al administrativo.

En consecuencia, cualquier acto administrativo cuyos efectos estén dirigidos a extinguir, modificar o variar algún derecho subjetivo o algún interés calificado de los particulares, o aquellos que a éstos les imponga sanciones o cargas, para su validez y eficacia, *requiere obligatoriamente de un procedimiento previo* que, aún en forma informal, permita el ejercicio del derecho fundamental a la defensa que ostentan todos los ciudadanos, como derecho cívico contenido en la Constitución.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, considera esta Corte que de los autos se desprende presunción grave de la infracción de los derechos constitucionales en análisis, en atención a una de las pruebas aportadas por el solicitante y que se acompañan al escrito contentivo de la solicitud. La prueba a la cual hace referencia esta Corte y que hace presumir la infracción de los derechos a la defensa y debido proceso es la Resolución (Decreto), s/n de fecha veinte (20) de octubre de 1994, emanada del Rector de la Universidad de Los Andes, que corre inserta a los folios 24 y 25 de este expediente, en el cual se anula el título de Abogado conferido al ciudadano Foción Antonio Ojeda. En el segundo de sus considerados se indica lo siguiente:

“SEGUNDO: Por cuanto al ser revisado para efectos de archivo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas los expedientes académicos de los ciudadanos Bachilleres graduados para el día Veintiuno de Abril de mil novecientos ochenta y nueve, se comprobó que en el expediente correspondiente al ciudadano Foción Antonio Ojeda, no aparecen aprobadas las asignaturas Derecho Civil III (Obligaciones) y Derecho Administrativo I, Códigos DD 310 y DD 330, respectivamente, materias estas integrantes del pensum de estudios para optar al título de Abogado de la Universidad de Los Andes”.

De la lectura del texto transcrito se deriva presunción grave de que no se cumplió un procedimiento administrativo previo por el Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, en el que hubiese participado el recurrente a fin de ejercer su derecho a la defensa.

En consecuencia, esta Corte procediendo en forma breve, sumaria y sin realizar un estudio sobre la legalidad del acto impugnado, estima que existe presunción grave de violación al derecho a la defensa y al debido proceso alegado por el recurrente y en consecuencia, declara procedente la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado y así se decide.

CSJ-SPA (849)**15-12-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Víctor Hugo D' Paola vs. Consejo de la Judicatura.

Llevando tales consideraciones al caso de autos se observa que ciertamente, como lo establecido esta Sala y la Sala de Casación Civil en anteriores oportunidades, en caso de concluirse un proceso sin habersele dado a la persona contra quien obre la ejecución del fallo definitivo la posibilidad de intervenir para alegar y probar lo que estimase conveniente en su favor, habría incurrido el órgano judicial en una violación flagrante del derecho a la defensa y al debido proceso que viciaría, sin lugar a duda, su decisión del vicio del abuso de poder, siendo procedente contra tal actuar la acción de amparo, a los fines de lograr el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

e. *Presunción de inocencia***CSJ-SPA (66)****25-1-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Rosana Pérez V. vs. Consejo de la Judicatura

Respecto a los anteriores alegatos, la Sala observa:

1. Resulta de una claridad meridiana la incorrecta inversión de la carga de la prueba que pretende imponer el Tribunal Disciplinario a la juez recurrente. Es un principio general del derecho, reconocido, además, en diversos documentos internacionales sobre los derechos humanos, -salvo expresa excepción legal- que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta tanto se compruebe su culpabilidad. Es por ello contrario a derecho el pretender que la juez recurrente debía probar que no había existido “ensañamiento” en su actuación. Ello, en todo caso, ha debido ser demostrado por el Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura.

B. *Derechos Políticos: principios de la igualdad en materia electoral y de los partidos políticos***CSJ-CP (789)****11-6-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Pasa la Corte a decidir sobre la alegada inconstitucional de los preceptos legales antes transcritos, y al respecto observa:

1.- La primera argumentación formulada en contra de la constitucionalidad de los artículos de la Ley Orgánica del Sufragio, que establecen la exigencia a las organizaciones y partidos políticos de presentar una caución para que sean admitidas las postulaciones que presentasen, se refiere a la supuesta extralimitación del Congreso de la República al establecer, por ley, causales de inelegibilidad, las cuales son de reserva constitucional, es decir, sólo pueden estar contenidas en la Carta Magna. Ello supuestamente, transgrede los artículos 110, 112 y 117 de la Ley Fundamental.

Es el caso que si bien comparte la Corte la afirmación de que la consagración de las condiciones de elegibilidad y cualquier limitación al respecto son de exclusivo rango constitucional, por lo que de hacerlo una ley – sin la autorización previa de aquella – estaría

viciada de inconstitucionalidad y en consecuencia sería inválida; sin embargo, luego de verificado en el caso concreto, por la Corte, el carácter de la exigencia contenida en las disposiciones impugnadas, le resulta concluyente que dicha caución electoral prevista en la Ley Orgánica del Sufragio no puede incluirse dentro de las causales de inelegibilidad que, como tales, se refieren a limitaciones absolutas y permanente o simplemente relativas y temporales por las cuales algún ciudadano que, en principio, tiene capacidad electoral pasiva queda imposibilitado de acceder a las elecciones para optar por determinados cargos públicos.

En efecto, no es de dicha caución una nueva causal de inelegibilidad, por cuanto no es una condición que deben cumplir los ciudadanos para ser elegibles ni constituye una limitación personal al derecho a ser electo. Esta figura ideada en la vigente Ley Orgánica del Sufragio, que es exigible a los partidos políticos o grupos electorales postulantes de candidatos, debe encuadrar, en todo caso, dentro de la libertad que tiene el legislador, a los fines de reglamentar lo relativo al régimen electoral y a las elecciones en sí, de acuerdo con los artículos 136, ordinal 24 y 139 de la Constitución, por lo que la presente denuncia resulta improcedente, y así se declara.

2.- Ahora bien, el hecho de que, como tal, la caución electoral prevista legalmente no constituya una causal de inelegibilidad no significa que ella, no obstante, se ajuste totalmente a las disposiciones constitucionales. Por el contrario, a juicio de esta Corte, siguiendo la argumentación de la Sala Político-Administrativa en decisión del 26 de octubre de 1995, (Caso: Movimiento Electoral del Pueblo M.E.P.), los artículos de la Ley Orgánica del Sufragio, que exigen a los partidos políticos y demás grupos de electores una caución para la admisión de las postulaciones que presenten para las elecciones para cargos públicos, constituyen una transgresión flagrante al derecho genérico a la igualdad y no discriminación contenido en el artículo 61 de la Carta Magna y el cual, en el ámbito de la igualdad entre partidos políticos, encuentra consagración expresa en la parte final del artículo 114 *ejusdem*.

En efecto, el primero de los artículos constitucionales indicados (61) prohíbe, -de acuerdo a la interpretación que reiteradamente ha dado esta Corte- además de cualquier tipo de discriminación en virtud de la raza, sexo, credo o condición social, aquellas desigualdades que se presenten al resolverse o tratarse situaciones de particulares que, en principio, son similares. El segundo, por otra parte, establece en su parte final como una orientación al legislador, el que deberá garantizar la igualdad ante la ley de los partidos políticos, de donde se desprende el principio de la no discriminación como un derecho subjetivo de éstos, susceptible de ser sancionado si es violado, sea por el propio legislador, como por cualquiera que se niegue a respetarlo.

De allí surge que la exigencia a todos los partidos de presentar políticos cauciones para poder realizar sus postulaciones para candidatos a cargos públicos contraría dichas disposiciones constitucionales, por cuanto tal requerimiento perjudicará de manera directa y posiblemente insalvable la actuación política de partidos políticos minoritarios o grupos de electores pequeños que no poseen suficientes medios económicos para poder sufragar tales gastos, mientras que otras organizaciones políticas, que cuentan con suficientes ingresos, no resultarán ostensiblemente afectadas. Lo anterior se refuerza si se atiende a que la caución electoral legalmente prevista ha sido fijada por el Consejo Supremo Electoral, -en la Resolución del 9 de agosto de 1995 también impugnada- mediante el pago de un monto determinado, en dinero efectivo, por anticipado.

Por tanto, esta Corte considera que las disposiciones legales cuestionadas son, por sí mismas, violatorias de los preceptos fundamentales consagradorios del principio de no discriminación, al establecer una condición que repercutirá de una forma negativa para

algunos partidos políticos o grupos de electores, mientras que para otros, que cuentan con medios económicos suficientes como para no ver su actividad en nada menoscabada por el requerimiento legal, servirá más bien como un instrumento positivo que de alguna manera podría ser relevante al momento de determinar su permanencia preeminente en el ámbito político nacional.

En consecuencia, procede la declaratoria de nulidad total del ordinal 24 de artículo 43, y de los artículos 166 y 167 de la Ley Orgánica del Sufragio, así como la nulidad parcial de los artículos 96 y 100 *ejusdem* que, en su parte final requieren “constancia de haber prestado la caución exigida por el Consejo Supremo Electoral”, e igualmente la nulidad de la Resolución de fecha 9 de agosto de 1995 del Consejo Supremo Electoral, en razón de que dichas disposiciones legales y el texto de la Resolución del máximo órgano electoral contrarían abiertamente los artículos 61 y 114 de la Constitución de la República.

En cuanto a los artículos 196 y 220 de la Ley Orgánica del Sufragio, se mantienen vigentes en plenitud, en virtud de no tener relación con las cauciones electorales. Así se declara.

Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrada Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que declarara la inconstitucionalidad de los artículos 43 (ordinal 24), 166 y 167 de la Ley Orgánica del Sufragio, así como de los artículos 96 y 100 in fine, relacionadas con la caución electoral establecida por la misma ley, y la Resolución N° 959809-166 del 9 de agosto de 1995, dictada por el Consejo Supremo Electoral, reguladora de la aludida caución que debían presentar los partidos y agrupaciones políticas para postular candidatos a las elecciones de cargos públicos.

Observa la disidente que el fallo rechaza el alegato de los recurrentes de que las normas impugnadas por los mismos, relativas a las exigencias a las organizaciones y partidos políticos de presentar una caución, para que sean admitidas las postulaciones que presenten por ante el Consejo Supremo Electoral, transgreden los artículos 110, 112 y 117 de la Constitución. Al efecto se indica en la sentencia que las normas impugnadas no establecen causales de inelegibilidad ya que las mismas se refieren a las limitaciones de los sujetos que teniendo en principio capacidad electoral pasiva, quedan imposibilitados de acceder a las elecciones. A pesar de lo anterior consideró la Corte que la caución exigida para la admisión de las postulaciones constituye violación flagrante de los principios de igualdad y no discriminación consagradas en el artículo 61 de la Constitución que, en el ámbito de los partidos políticos figura en el aparte final del artículo 114 *ejusdem*.

Al respecto observa la disidente, tal como lo hiciera en el voto salvado a la sentencia de fecha 27 de octubre de 1995, la Sala Político-Administrativa que acordara amparo contra los artículos anulados en el presente fallo en relación al partido Movimiento Electoral del Pueblo (M.E.P.), (expediente N° 11952), que las condiciones de elegibilidad pasiva establecidas a nivel constitucional, se refieren a los únicos requisitos subjetivos que se exigen a los postulados, como lo son: ser elector, esto es, venezolano mayor de dieciocho (18) años, salvo los candidatos en las elecciones municipales, respecto a los cuales, la Ley podrá otorgar la condición de elector a los extranjeros cuando llenen determinadas condiciones que ella misma establezca.

Las restantes condiciones son saber leer y escribir, la mayoría de edad fijada en veintiún (21) años y la idoneidad exigida por la Ley para el ejercicio de determinados cargos. Como puede apreciarse, lo que establece el artículo 112 de la Constitución, son las *condiciones subjetivas* de elegibilidad pasiva, sin que ello impida que la Ley electoral fije determinados supuestos necesarios para la comparecencia a los procesos electorales. Así, el haberse separado

en forma absoluta de los cargos, por lo menos tres (3) meses antes de la fecha fijada para las elecciones, en el caso de quienes sean postulados para el cargo de Presidente de la República; o bien, los requisitos constitucionales que rigen para los diputados y senadores contemplados en el artículo 140 de la Constitución, ordinales 1º, 2º y 3º, previendo incluso, la creación de otras causales de inelegibilidad en su último aparte.

Las necesidades relativas a la celebración de las elecciones, están contempladas a todo lo largo del estatuto del sufragio, señalándose lo concerniente al domicilio, a la residencia, a la exclusión del servicio activo de las Fuerzas Armadas Nacionales y a la no exclusión del Registro Electoral Permanente.

En consecuencia de lo antes señalado, no es cierto que el artículo 112 sea un núcleo cerrado de condiciones absolutas e inmutables para el ejercicio de la elegibilidad activa, sino las bases subjetivas o punto de partida de tal condición que no sólo se integra con los requisitos taxativos, sino también con otros que resultan de la misma naturaleza de la situación, como podría ser la demencia del candidato propuesto.

Al respecto no puede la disidente menos que remitirse a la sentencia de Sala Plena de esta Corte Suprema de Justicia dictada en fecha 27 de noviembre de 1990 en el caso de Acacio Germán Sabino Fernández (expediente Nº 0389), en el recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 7 y 8 de la Ley sobre Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, en ponencia del Dr. Duque Corredor, en la cual se expresan los conceptos que a continuación se transcriben: *“En la técnica de la interpretación constitucional se debe evitar la interpretación estricta y literal, porque siendo la Constitución el instrumento regulador de la organización del Estado y de los límites de los Poderes Públicos, y el que reconoce los derechos fundamentales de la persona frente al mismo Estado, sus normas son más fuentes generales que reglas particulares. Así se ha dicho por la jurisprudencia fundadora de la interpretación de la supremacía constitucional, que en la Constitución existe un derecho original, representado por los principios que el pueblo al adaptar su Texto Fundamental quiso orientaran su gobierno, y que por eso son permanentes, y que también deben ser los que han de privar en la técnica de la interpretación constitucional a la hora de confrontar aquél Texto con la ley...”* (omissis)... *“De modo que las normas que la misma Constitución contemple deben interpretarse dentro de un contexto y no aisladamente, es decir, integrándolas a los principio que insuflan un tipo de fisonomía al Estado. En efecto, este dinamismo de la vida política no puede ser aprehendido y normado plenamente por unos cuantos artículos recogidos en la Constitución, las más de las veces de corte esquemático...”* (omissis)... *“Así se puede concluir, en que “Por su propia naturaleza la Constitución no tiende, así pues, a regular (todos) los supuestos concretos, sino abarcar la totalidad del Estado y la totalidad del proceso integrador. Y es esta misma finalidad la que no solo permite, sino que inclusive exige del intérprete constitucional una interpretación extensiva y flexible, que difiere en gran medida de cualquier otra forma de interpretación jurídica...”*

Cita la sentencia una doctrina reciente sobre la materia de elegibilidad e inelegibilidad, en la cual se expresa: *“Sin embargo, podría plantearse la posibilidad de establecer requisitos o exigencias adicionales a los establecidos en el texto constitucional, como sería, por ejemplo, la condición de residencia durante un tiempo determinado en la circunscripción correspondiente, para poder optar a la candidatura ”* (omissis)... *“De otra parte, también la Constitución y la Ley Orgánica del Sufragio establecen condiciones de elegibilidad para determinados cargos, las cuales descansan fundamentalmente en la incompatibilidad establecida en las normas derivadas del ejercicio de determinados cargos, al momento de postularse a la elección”*.

La disidente se adhiere a la tesis expuesta en el fallo parcialmente transcrito, por lo cual, considera que no hay violación alguna del artículo 112, a menos que se parta de un criterio totalmente restrictivo de las facultades de regulación del proceso electoral que lleven a la consideración de que es suficiente con llenar las solas previsiones de la norma del artículo 112 para poseer plenamente el derecho a la elegibilidad pasiva. De mantenerse tal criterio, deberían derogarse por inconstitucionales la mayoría de las normas que establecen la reglamentación del proceso electoral, ya que ellas en una forma u otra podrían en cualquier momento impedir que un sujeto venezolano, mayor de edad, que sepa leer y escribir y tenga la aptitud para un cargo, pueda ser postulado como candidato.

En virtud de lo precedentemente expuesto considera la disidente, que sólo en base a una interpretación cerrada y estática del texto constitucional, podría considerarse vulnerada la norma del artículo 112 en el caso planteado por los actores.

Ahora bien, respecto al derecho genérico de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 61 de la Constitución que se considera violado, así como de su consagración específica en el aparte final del artículo 114 *ejusdem*, estima la disidente que las mismas razones por las cuales precedentemente se negó la inconstitucionalidad de las disposiciones por no ser violatorias de la inelegibilidad activa, rigen respecto de los anteriores alegatos por cuanto la facultad del establecimiento de la caución deja en manos del Consejo Supremo Electoral el crear y regular mecanismos de control para el logro de una mayor eficacia del proceso.

La igualdad de los partidos ante la ley, no queda afectada en el supuesto caso de que agrupaciones electorales pequeñas tuviesen que perder el depósito necesario para hacer las postulaciones, por cuanto tal eventualidad no depende del tamaño de las mismas sino del arrastre de sus postulaciones, tanto es así, que una alianza de partidos pequeños puede otorgarle el triunfo electoral a un candidato, en oposición a los grandes partidos.

Por otra parte si se analizan con detenimiento los artículos impugnados se aprecia que los mismos no violan el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que el tratamiento que las normas otorgan es idéntico para todos los partidos políticos y grupos de electores en el sentido de que la exigencia de la caución para presentar las postulaciones en forma alguna plantea discriminación, limitándose a hacer diferencias respecto al monto de la caución de acuerdo con los cargos para los cuales las postulaciones se efectúan.

En todo caso, el resultado electoral definitivo que habrá de obtenerse dependerá de la soberanía popular ejercido a través del voto y no de la clasificación contenida en la norma impugnada.

El derecho a la igualdad y no discriminación alude a todas las situaciones en las cuales, sin ningún motivo se resuelven en forma distinta planteamientos iguales, y se lesiona con ello el principio en virtud del cual ante una misma situación todos han de tener idénticos derechos.

Estima la disidente que las razones prácticas que movieron al Consejo Supremo Electoral a establecer el sistema de cauciones, razones estas que aparecen en el informe presentado por sus representantes en el proceso de la acción de amparo constitucional contenido en el expediente 11952 de la Sala Político-Administrativa precedentemente mencionado, resultan valederas, ya que el mismo explica cuán oneroso resulta para el sistema electoral cada nueva candidatura que, en vista del régimen imperante, debe aparecer en el llamado "tarjetón" que es el medio a través del cual el ciudadano ejerce su derecho al voto. Así, se señala el costo que para dicho organismo implica cada nueva postulación sobre todo en los casos en que sea considerable el número de votantes.

Considera la disidente que en materia de inconstitucionalidad el criterio para declarar la nulidad debe ser la violación directa, manifiesta e irrefutable por parte de la norma impugnada de la disposición constitucional que inspira el sistema dentro del cual la misma se ubica. Por otra parte, respecto a la escogencia legislativa del medio o sistema mediante el cual ha de atenderse a los fines que regula, siempre y cuando no se incurra en las violaciones precedentemente aludidas, el legislador tiene el poder de decidir cual es el más favorable a los intereses tutelados, sin que el simple desacuerdo de los recurrentes con el escogido, pueda constituir un válido sustento de la inconstitucionalidad por cuanto lo que está en juego es la libertad normativa del legislador constantemente reconocida en la jurisprudencia de esta Corte (ver entre otras la sentencia de fecha 25 de enero de 1993, Expediente Nº 0301).

Queda así expresado el criterio de la Magistrada disidente.

Voto salvado del Magistrado Humberto J. La Roche.

El Magistrado que suscribe, deplora discrepar de sus compañeros de la Corte y salva su voto en el presente caso. Aun cuando la decisión de la mayoría declara parcialmente con lugar la acción de amparo e impugnación presentados el 5 de septiembre de 1995, el disidente conceptúa que el libelo en su totalidad ha debido ser objeto de declaratoria sin lugar, por las siguientes razones:

I

La parte petitoria de la demanda es la siguiente:

“1) que se admita, sustancie y declare con lugar el presente Amparo Constitucional, ejercido conjuntamente con el Recurso de Nulidad parcial por Inconstitucionalidad contra los Artículos 43, Ordinal (*sic*) 24, 96, 100, 166 y 167, referentes a la Caucción Electoral, de la Ley Orgánica del Sufragio y la Resolución Nº 950809-163, de fecha 9 de agosto de 1995, emanada del Consejo Supremo Electoral, y en consecuencia este alto Tribunal decrete:

2) Medida Cautelar de Amparo para que se suspendan los efectos de los Actos administrativos sucesivos, dictados por el Consejo Supremo Electoral en aplicación de los Artículos cuya nulidad demandamos por violaciones a los derechos constitucionales y las infracciones directas a la Constitución y por la evidente amenaza de ejecución sobre las sumas depositadas a nombre del Consejo Supremo Electoral como garantía.

3) Medida Precautelar Innominada prevista en el Artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, para que se suspendan las retenciones de las cauciones en las cuentas bancarias que el Consejo Supremo Electoral aperturó para estos fines; así como la ejecución de las mismas, si para esa oportunidad no se ha decidido (*sic*) el Recurso de Nulidad.

4) Declare con lugar (*sic*) en la Definitiva la Nulidad por Inconstitucionalidad de los Artículos 43, Ordinal (*sic*) 24, 96, 100, 166 y 167, referentes a la Caucción Electoral, de la Ley Orgánica del Sufragio y la Resolución Nº 950809-163, de fecha 9 de Agosto de 1995, emanada del Consejo Supremo Electoral.”

Se hace constar que decidido el amparo en época de vacaciones y en ausencia del disidente, nada tiene que exponer el mismo.

II

El disidente observa:

El derecho a la igualdad está previsto en la Constitución de la República en esta forma:

“No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social. Los documentos de identificación para los actos de la vida civil no contendrán mención alguna que califique la filiación. No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas. No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias.”

La teoría constitucional de algunos países, como Alemania y España colocan la igualdad dentro: de la llamada concepción de “los Valores Superiores”. Estos conceptos se han estructurado como:

“producto de una cultura progresivamente secularizada, tolerante con una forma de poder y de Estado, que pretende el monopolio del uso de la fuerza, individualista, pluralista, con una legitimidad racional que configura reglas del juego objetivo para el acceso y el ejercicio del poder con un concepto de legitimidad basado en el acuerdo o consenso que controla y limita al poder (ver Peces Barba, Gregorio, “*Los Valores Superiores*”, Madrid. No tiene fecha de publicación).”

En España existe esta incorporación, como decisión del Poder Constituyente, de los principios de libertad, de justicia, *igualdad* y pluralismo político (Art. 1 de la Constitución Española de 1978).

De este modo, los objetivos éticos propios del Estado Social y Democrático de Derecho se positivizan en los Valores Superiores que son así moralidad positiva y también moralidad crítica del sistema.

Ciertamente, el valor de la igualdad si bien puede considerarse como exigencia constante de la vida colectiva, ha experimentado interesantes cambios en lo referente a su significación, conferido y relevancia social, a lo largo del proceso histórico que se ha vivido.

En materia de elecciones, la teoría moderna de la igualdad se expresa fundamentalmente en la ampliación de los sistemas electorales, pero tal situación tiene dos puntos diferentes en su expresión:

a) La primera, con arreglo a lo cual es la creencia de que cada uno es el mejor juez de su propia conveniencia.

b) La otra, preconizada por J.J. Rousseau, por la cual todos los hombres son capaces de apreciar aquello más conveniente para el bien común.

Se explica esta tesis por el principio según el cual desde que los hombres sustentan mayor sensibilidad moral, su participación debía ser concedida tranquilamente a todos, sin el temor de que el interés de un individuo o de un grupo llegue a prevalecer sobre el bien común. Por consiguiente, dado que los hombres eran seres morales tenían el derecho natural participar en el proceso político.

Estas dos concepciones de la igualdad no eran idénticas. No obstante, se observa que históricamente fueron excepcionales los conflictos planteados en etapas de establecer sanciones para los hombres y después para las mujeres. El período concluye cuando la moción de igualdad individual y de libertad llegaron a ser generalmente aceptados como principios y empezó la controversia sobre su aplicación práctica.

En la época denominada por George Burdeau: “La Democracia Gobernante”, dentro de la cual, si bien se fortalece el concepto de igualdad enfatizando su aplicación práctica, el mismo no puede entenderse en forma absoluta.

III

Comienza así a despuntar el auténtico sentido de igualdad.

Es importante deslindar el concepto puro de igualdad, entendido filosóficamente como envuelto en cierta pretensión de reducir todos los hombres a una igualdad perfecta y natural y el concepto de su aplicación práctica, tendente a amparar a cada uno de los seres humanos en su desarrollo y actividad, según sus propias direcciones y en el goce de cuanto sea resultado de su actividad y desarrollo. Y como lo que es inicialmente desigual, ha de serlo también en su mayor desenvolvimiento. Si se es libre y proporcional, es lógico deducir que la aplicación de la igualdad, no puede ir más allá de la igualdad jurídica, en medio de la desigualdad natural. Se trata de conceptos racionales dentro de cuya órbita ninguna institución puede ser ubicada porque ello sería contrario a los más elementos principales sobre la materia.

IV

Tal cual lo señala la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución vigente (la de 1961), “se recogen en ese texto las normas antidiscriminatorias que acoge la mejor tradición de la Constitución de 1947 y de las Constituciones extranjeras recientes, con lo cual no se hace sino consagrar en preceptos categóricos una de las más positivas conquistas del pueblo venezolano.”

En fin, la Constitución venezolana es, en este sentido, prudente y acertada. La igualdad que en su texto se proclama, prohíbe todo tipo de discriminación, pero establece el imperio de la Ley.

Y conforme a tal criterio, la igualdad no puede tener, en ello insistimos, carácter absoluto sino relativo.

Opina el disidente que *igualdad ante la Ley* significa que todos quienes se hallen en igualdad de circunstancias deben ser tratados de la misma manera. Habría discriminación si, por ejemplo, la Ley Orgánica del Sufragio estableciera que determinados partidos deben prestar una caución superior a otros, o que dichas garantías se establecieran conforme al sexo de los miembros de los partidos. Pero tal cual como están redactados los artículos impugnados todos existe un mismo nivel en cuanto a la caución, sin discriminación alguna.

La diferenciación estriba en el hecho según el cual, al obtener votación por debajo de cierto porcentaje (3%), la caución queda ejecutada, y a juicio del disidente, ello no es en forma alguna, discriminación. Los privilegios constituyen un atentado contra la igualdad, de manera que nadie puede substraerse a la prohibición de discriminación social, civil, o económica. Por ejemplo, hay discriminación cuando la clase rica se sobrepone y tiene más fueros que las otras. Hay discriminación, y por ende desigualdad, cuando el influjo del poder paraliza para los unos la acción de la ley, en desmedro de los otros. Cuando los partidos y no la nación se declaran soberanos. En fin, cuando el servicio militar sólo se aplica para los desposeídos y no para los propietarios de bienes y riquezas.

El principio de igualdad, ha dicho la Corte Suprema Argentina, no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias; de donde se sigue forzosamente que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos que ocurren según las diferencias constitutivas de los mismos (Ver Fallos, Tomo XVI, pg. 118).

Observa el disidente que el dispositivo constitucional citado (art. 61 de la Constitución de la República de Venezuela), enfatiza en el acto de aplicación del derecho constitucional de igualdad, la prohibición de toda discriminación fundamentada en la raza, el sexo, el credo o la condición social.

Tal discriminación se planteó en el país, en 1965, con motivo de la promulgación del Código de Comercio en vigor, cuyo art. 970 estableció: “No pueden ser síndicos: Las mujeres, aún cuando sean comerciantes.”

Impugnada la nulidad dicha disposición, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia declaró con lugar la demanda.

Entre otras cosas, expresó el alto Tribunal:

“No puede haber duda ninguna de que esta disposición que establece distingo en una situación en la cual hay igualdad entre el hombre y la mujer encierra una discriminación fundada exclusivamente en el sexo, en la abierta contradicción con lo preceptuado por el art. 61 de la Constitución Nacional...” (Sent. del 4 de Marzo de 1965. Consultado el original por el disidente).

En el plano internacional, conviene citar uno de los casos más sonados en la historia americana. En (*Brown vs. Board of Education*), en fecha 17 de mayo de 1954, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América decidió unánimemente que:

“la segregación en las Escuelas Públicas fundamentada sobre la base de la raza, niega a los niños negros iguales oportunidades, aun en el caso que se le faciliten ciertas comodidades y otros tangibles factores independientes de la raza y el color.

En esa fecha y en tal situación, el juez Presidente de la Corte Suprema de ese país, Earl Warren, en su proyecto, echó por tierra uno de los principios más profundamente enraizados en el sistema constitucional Americano: separado pero igual, haciendo resplandecer el principio de igualdad” (ver G. Theodore Mitau “Decade of Decisión”, *The Supreme Court and the Constitutional Revolution*, 1954, 1964, New York 1967, pag. 51).

Reitera el disidente que el proyecto aprobado por la mayoría es una aplicación del principio de igualdad.

Al efecto, si se enfoca la supuesta discriminación, no basta con tener en cuenta las eventuales prohibiciones contenidas en la Constitución sino también su incompatibilidad directa con su Texto.

De otra parte, el criterio de la diferenciación debe ser adecuado al fin que se pretende lograr.

En este sentido la Corte Constitucional Italiana ha distinguido dentro de la interpretación que a la aplicación de la igualdad se le imparte, una distinción en dos fases diferentes. En la primera fase, debe el intérprete verificar si la situación planteada, o sea, si la disposición constitucional y la normativa examinada, son homogéneas. Si lo son, se podrá verificar en una segunda fase, si la diferencia de tratamiento que le es reservada por el ordenamiento constitucional, es racional o no. Debe notarse que semejante distinción puede ser hecha en los casos menos numerosos, de asimilación no discriminatoria de situaciones distintas. Si no son diferentes, la Corte decidirá, al menos de manera fundamental su examen rechazando la cuestión como infundada, puesto que no hay igualdad de situaciones cuando un tratamiento diferente podría dar lugar a la violación cometida (Ver “*Annuaire International de Justice Constitutionnelle*” 1985, pág. 580).

En consecuencia, por las razones expuestas, no parece derivar incongruencia alguna entre el Estatuto Constitucional venezolano y las disposiciones supuestamente impugnadas.

Queda así expuesto el criterio del disidente.

II. EL ORDENAMIENTO ORGÁNICO DEL ESTADO

1. *Distribución vertical del Poder Público*

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Entre las consecuencias de mayor trascendencia que derivan de la concepción federal recogida en el texto de la Constitución de 1961 (artículo 2º), se encuentra, sin duda, la distribución del Poder Público entre las distintas personas territoriales que conforman la organización del Estado. Se habla así de una distribución vertical de un conjunto de potestades entre el Poder Nacional (República), los Estados y los Municipios, con una amplitud mayor o menor en cada caso.

2. *El Poder Nacional: Competencia en las telecomunicaciones*

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Así, cabe observar en los artículos 17 (Estados), 25 (Municipios) y 136 (Poder Nacional), el elenco de atributos que la Constitución dispuso para ser ejercidos por cada uno de estos entes. Ahora bien, la actividad de prestación de servicios de Telecomunicaciones – desarrollada por la accionante- ha sido reservada al Poder Nacional, conforme a lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 136. En efecto:

“Es de la competencia del Poder Nacional:

(Omissis)

El Correo y las *Telecomunicaciones*” (subrayado de la Sala).

Dicha actividad, así como todas las enunciadas en el artículo que se comentan forman parte de la denominada reserva legal, y, por tanto, de regulación exclusiva a través de la Ley formal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 del mismo texto, en el cual señala:

“Corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional...”

Ratifica lo anterior igualmente el numeral 24 del artículo 136 constitucional al atribuir al poder nacional, y concretamente al Congreso, la legislación “relativa a todas las materias de la competencia nacional”.

De lo anterior se desprende una primera conclusión y es que ni la actividad de telecomunicaciones, ni ninguna otra de las comprendidas dentro de las atribuciones del Poder Nacional puede admitir regulación directa o inmediata a través de textos normativos subalternos a la Ley. En otros términos, no pueden ni deben los órganos de la rama ejecutiva del Poder Público Nacional, ni los órganos ejecutivos y legislativos estatales o municipales mediante sus actos típicos y propios invadir tales esferas de actuación por haber sido éstas expresa y precisamente reservadas al órgano legislativo nacional. En el caso concreto, debe entenderse que, al formar parte de las telecomunicaciones, la emisión, transmisión o recepción de ondas radioeléctricas con tecnología celular, como un servicio confines específicos en todo el territorio nacional, tal como se dispone en el contrato de concesión suscrito entre la accionante y la República, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, es y debe ser regido, en todas sus implicaciones, -como por ejemplo, régimen de concesiones, tributario, entre otros- por una Ley Nacional.

Ahora bien, estando reservado la actividad antes mencionada al ámbito de la Ley y al Poder Nacional como también lo ratifican los artículos 1° y 4° de la Ley de Telecomunicaciones, resulta incontestable afirmar que toda su regulación, incluyendo la determinación del pago de tributos así como el régimen para su imposición, debe igualmente quedar plasmada en el texto legislativo.

En justa correspondencia con lo anterior, la Ley de Telecomunicaciones contiene en el Capítulo IV, denominado “De los Impuestos” el artículo 215, literal a) cuyo texto es el siguiente:

“Los servicios de telecomunicaciones explotados por los particulares pagarán al Fisco Nacional los siguientes impuestos:

a) Cinco a diez por ciento sobre el producto de las conexiones que efectúen las empresas telefónicas”, (subrayado de la Sala).

En este mismo orden, el Reglamento sobre la Operación de Telefonía Móvil Celular, en su artículo 37, precisó los términos de la norma legal al establecer lo siguiente:

“De conformidad con lo previsto en el artículo 15, literal A de la Ley de Telecomunicaciones, las concesiones del sistema móvil celular deberán pagar por concepto de impuesto, los porcentajes de los ingresos brutos que se fijan a continuación: el seis por ciento (6%) el primer año, el siete por ciento (7%) el segundo año, el ocho por ciento (8%) el tercer año, el nueve por ciento (9%) el cuarto año y el diez por ciento (10%) a partir del quinto año y por cada uno de los años sucesivos de vigencia de la concesión...”

Estos porcentajes son precisamente los que le ha correspondido pagar a la accionante con ocasión del contrato de concesión suscrito con la República y cuyo régimen general se encuentra previsto, como se ha dicho, en la Ley de Telecomunicaciones.

En este contexto, la cláusula N° 6.6 de dicho contrato denominada “Pago de Impuestos especiales por los ingresos de explotación, impone la siguiente obligación:

“De acuerdo con la Ley de Telecomunicaciones y el Reglamento “El Concesionario” deberá pagar por concepto de impuesto sobre los ingresos brutos de operación, el seis por ciento (6%) el primer año, siete por ciento (7%) el segundo año, ocho por ciento (8%) el tercer año, nueve por ciento (9%) el cuarto año y diez por ciento (10%) a partir del quinto año y por cada uno de los años sucesivos.

Los pagos deberán efectuarse a los treinta días siguientes al cierre del Ejercicio Fiscal correspondiente”.

En relación con la consagración a nivel nacional de este tributo, es de advertir, además, que cualquier invasión del Municipio en la materia rentística reservada al poder Nacional –dentro de la cual, obviamente se incluye la presente- se encuentra especialmente prohibida por el texto constitucional. En efecto, el artículo 34 de la norma fundamental hizo extensiva a los entes municipales la imposibilidad de crear impuestos “sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional”, previstas para los Estados en el artículo 18, ordinal 1°, *eiusdem*, cuando dispuso:

“Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución (omissis)”.

Delimitada la competencia nacional sobre la materia debatida, sería inexcusable que mediante un acto normativo distinto a la Ley nacional, -en este caso una Ordenanza de Patente de Industria y Comercio- se pretenda gravar la actividad a la que se ha hecho referencia, es decir, la emisión, transmisión o recepción de ondas radioeléctricas con tecnología celular, para ser prestada con fines específicos de telecomunicaciones en todo el territorio nacional.

De allí que las actuaciones impugnadas, debido a la vinculación de estas entre sí a un propósito genérico común y confesado de imponer cargas tributarias, sin que la Sala —y he aquí la razón— pueda objetivamente apreciar que se trata de aquellas que corresponden efectivamente imponer al Poder Municipal, permiten afirmar, sin duda, que existe una amenaza inminente y posible de cobrar con base al acto normativo en referencia un tributo a la accionante por la misma actividad gravada en el ámbito nacional en desmedro de su derecho constitucional a ejercer la actividad lucrativa de su preferencia (artículo 96 del texto fundamental). De este modo se justifica una orden judicial encaminada a detener la concreción del daño y evitar así se produzcan consecuencias de mayores repercusiones que pudieran afectar no sólo a la empresa accionante sino también al ente público amenazante en sus respectivas esferas patrimoniales y morales, haciéndose patente desde esta perspectiva la eficacia y valor del amparo constitucional.

En consecuencia, resulta procedente la acción intentada, y así se declara.

3. *Municipios*

A. *Autonomía Municipal*

CSJ-CP

13-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

1. En otras oportunidades, tal como lo indican los recurrentes, al citar casos similares al presente, la jurisprudencia de esta Corte ha precisado que el Municipio constituye, de acuerdo con la definición constitucional, “la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional”, quedando comprendida en su autonomía, entre otras facultades, la de crear, recaudar e invertir libremente sus ingresos, conformes a lo previsto en el artículo 29 de la Constitución.

Tal enunciado se complementa y desarrolla con la regla fundamental que fija los límites de la competencia municipal, la cual, según el artículo 30 *ejusdem*, alcanza al gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local. Se complementa, además, con la declaración del artículo 31 de la misma Carta Fundamental que textualmente expresa:

“Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: 1º El producto de sus ejidos y bienes propios; 2º Las tasas por el uso de sus bienes y servicios;

3º Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;

4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;

5º Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y

6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley”.

2. Como se observa, los municipios en Venezuela son autónomos en su gestión, como también —lo destaca esta Corte— lo son los Estados. Ahora bien, tal autonomía se limita al ejercicio efectivo de las materias de su competencia, por lo que no se trata de atribución constitucional que confiere cierto poder ilimitado a favor de los entes territoriales menores.

En este sentido, los límites de la autonomía municipal –dentro de cuyas manifestaciones se encuentra la tributaria- se hallan en las disposiciones constitucionales llamadas a prescribir las materias de la competencia local, así como en las normas que específicamente prevén límites concretos a la referida autonomía.

Quedó atrás, entonces, el concebir a la autonomía como el ejercicio ilimitado –e irresponsable a veces, incluso- de poderes jurídicos, toda vez que tal privilegio –pues lo es- se concede para dar libertad de acción en materia concretas, que son de la competencia del ente que la disfruta. Con la autonomía se impide que órganos o entes ajenos al titular de la competencia interfieran en su actividad.

3. Con lo expuesto, quedan absolutamente sin efecto las afirmaciones de la Síndico Procurador del Municipio Vargas del Distrito Federal –y que previamente la Corte ha citado extensamente- por cuanto dicha funcionaria pretende que los Municipios, por ser la unidad fundamental de la organización territorial venezolana, pueden hacer tanto lo que está permitido en la ley como todo aquello que consideren que es de interés local.

Para esta Corte, los Municipios, debido a la extensa competencia que le asegura la Constitución para atender los problemas locales, sí pueden –y deben- adoptar cualquier medida administrativa –respetando la competencia de otros niveles territoriales- para satisfacer los servicios públicos municipales. Ahora bien, en materia normativa y, en concreto, en la regulación de aspectos tributarios, esa amplia posibilidad de actuación no existe, como reiteradamente la jurisprudencia lo ha destacado.

B. Competencia: Regulación de la Publicidad Comercial

CSJ-SPA (487)

4-6-96

Magistrado Ponente: Alirio Abreu Burelli

La Corte observa:

Entre los derechos expresamente consagrados por nuestra Constitución se encuentra el derecho de toda persona física o jurídica, a dedicarse libremente a las actividades lucrativas de su preferencia, (artículo 96) sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social. La reglamentación de estas garantías al igual que la de todas las demás consagradas en nuestra Carta Fundamental se encuentra reservada a la competencia del Poder Nacional (artículo 136, ordinal 24).

Ahora bien, el análisis conjunto del artículo 30 de la Constitución de la República y el artículo 36 ordinal 9º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, permiten evidenciar que, efectivamente, como señalan los solicitantes, corresponde al Municipio el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, entre estos, lo relacionado con espectáculos públicos y publicidad comercial.

Sin embargo, por mandato constitucional (artículo 136, ordinal 8º), la organización, recaudación y control de las contribuciones que gravan la producción y el consumo de bienes, total o parcialmente reservados por ley al Poder Nacional, tales como alcoholes, licores y cigarrillos, es también competencia del Poder Nacional.

Con fundamento en esta disposición de rango constitucional, el legislador ha dictado la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas del 28 de septiembre de 1994, y su reglamento de fecha 5 de diciembre de 1995; la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas del Tabaco del 3 de septiembre de 1978 y el Decreto N° 242 contentivo de la Reforma parcial del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos y Manufacturas del

Tabaco de fecha 30 de septiembre de 1979. Estos instrumentos con vigencia en todo el territorio nacional, contienen en su articulado normas reguladores de la actividad publicitaria en materia de bebidas alcohólicas y cigarrillos, prohibiendo su promoción a través de la radio y la televisión, exclusivamente.

En consecuencia, no obstante, poseer los Municipios competencia para regular la publicidad comercial dentro del ámbito municipal, por disposición del ordinal 9º del artículo de la Ley Orgánica de régimen Municipal, tal facultad solo puede ser ejercida en la medida en que no trascienda la vida local y no cercene derechos constitucionales de los particulares, entre éstos, el derecho a la libertad de comercio (artículo 96), el cual contiene implícita la facultad para dar publicidad a los productos ofrecidos. En este sentido cabe apreciar, que el artículo 57, numeral 15 de la Ordenanza de Publicidad Comercial del Municipio Libertador del Distrito Federal pretende establecer una prohibición absoluta respecto a la publicidad de cigarrillos y bebida alcohólicas en toda la jurisdicción de ese Municipio, excediendo con ello disposiciones vigentes de rango legal que la restringen, pero que no la prohíben a nivel nacional, limitando ostensiblemente con ello, el derecho constitucional a la libertad de comercio de los solicitantes, cuya reglamentación, como ya se indicó, se encuentra conferida por nuestra Carta Magna al Poder Nacional, incurriendo así en usurpación de funciones.

A mayor abundamiento, cabe observar que las dos disposiciones denunciadas, contenidas en el único instrumento, son incongruentes y excluyentes entre sí, pues el artículo 48 numeral 2 dispone una limitación relativa de la actividad publicitaria, la cual podría interpretarse incluso acorde con el sentido de las leyes vigentes sobre la materia; luego en el precitado artículo 57 numeral 15 de la Ordenanza de Publicidad Comercial del Municipio Libertador, Distrito Federal, prohíbe de manera absoluta tal actividad; de allí la incongruencia y por ende, exclusión recíproca existente entre estas normas. En consecuencia no procede la nulidad del artículo 48 numeral 2 antes señalado.

Con base en lo antes expuesto, resulta evidente el propósito del Concejo Municipal del Municipio Libertador, de reglamentar el derecho de las empresas solicitantes de la nulidad, a dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia, limitando en forma absoluta ese derecho en beneficio de lo que ellos consideran intereses de la colectividad que representan. Sobre las garantías constitucionales, la Carta Magna permite su regulación, pero una limitación que trascienda intereses de la vida local, se encuentra reservada al poder nacional.

En consecuencia, considera la Corte que el artículo 57 numeral 15 de la Ordenanza de Publicidad Comercial del Municipio Libertador del Distrito Federal, al reglamentar el ejercicio de la libertad de comercio de las empresas anunciantes y de los fabricantes y distribuidores de productos derivados del tabaco y bebidas alcohólicas en el ámbito municipal, viola la competencia atribuida por el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución al Poder Nacional, con lo cual, el Concejo Municipal del Municipio Libertador, al aprobar esa Ordenanza, incurrió en usurpación de funciones, con infracción de los artículos 177 y 118 de la Carta Magna.

La nulidad del artículo 57 (numeral 15), por haber incurrido la Municipalidad en la usurpación de funciones, hace innecesario cualquier otro pronunciamiento de esta Corte.

C. Alcalde: Competencia

CSJ-IPA (313)

22-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Con respecto a estos alegatos y en atención a decidir la presente demanda, esta Sala observa:

1.- El ordinal 8° del artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo urbano local corresponde al Alcalde, sin menoscabo de la potestad atribuida al Concejo o Cabildo de sancionar tales planes.

En el artículo 11 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística se establece que en la correspondientes ordenanzas municipales se determinarían los órganos de planeamiento, gestión y ejecución urbanística y en el artículo 36 *ejusdem*, se establece que los planes de desarrollo urbano local serán elaborados por el organismo municipal de planificación o, en su defecto, por quien designe el Concejo Municipal. No obstante, esta Sala estima que tales disposiciones han quedado derogadas por el artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal al que arriba nos referimos.

En el criterio de esta Sala, el contenido del artículo 5° de la Ordenanza impugnada contiene efectivamente atribuciones que corresponden a la elaboración y ejecución de los planes de ordenación urbanística, materia que por disposición del ordinal 8° del artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal corresponden al Alcalde.

En base a estas consideraciones esta Sala concluye que el artículo 5° de la Ordenanza sobre Creación, Organización y Funcionamiento del Comité Asesor Urbanístico del Municipio Baruta y de su Órgano Operativo, la Oficina Local de Planeamiento Urbano, viola lo dispuesto en el artículo 74, ordinal 8° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y así se declara.

2.- El ordinal 5° del artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que el nombramiento, remoción o destitución de personal del Municipio –con excepción de aquel asignado a la Cámara, Secretaría y Sindicatura Municipal, cuya administración corresponde al Concejo o Cabildo- corresponde al alcalde.

Por otra parte, en el criterio de esta Sala tanto el C.A. UR como la O.L.P.U. son órganos administrativos. Por consiguiente, su personal no está asignado ni a la Cámara, ni a la Secretaría ni a la Sindicatura Municipal, por lo cual el nombramiento de dicho personal corresponde indudablemente el Alcalde como Jerarca de la Administración Municipal.

En consecuencia y de conformidad con la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el nombramiento de los integrantes de C.A.UR., correspondería al Alcalde por lo que la forma de integración de dicho cuerpo colegiado que dispone el artículo 6 de la Ordenanza impugnada es manifiestamente ilegal.

Con respecto al artículo 14 de la Ordenanza impugnada, que prevé que el Director de la O.L.P.U. será designado por el C.A.UR., las mismas consideraciones anteriormente expuestas con respecto al artículo 6 *ejusdem*, son igualmente aplicables.

En lo referente al artículo 15 de la Ordenanza impugnada, que establece que el Director de la O.L.P.U someterá a la consideración del C.A.UR. el organigrama, el nombramiento de su personal y su remuneración así como y el presupuesto de dicha oficina, estima esta Sala que siendo el Alcalde la máxima autoridad en materia de administración de personal, el nombramiento y remuneración del personal de la O.L.P.U. no corresponde al C.A.UR., sino al Jefe del Ejecutivo Municipal.

En base a estas consideraciones, esta Sala concluye que los artículos 6, 14 y 15 de la Ordenanza sobre Creación, Organización y Funcionamiento del Comité Asesor Urbanístico del Municipio Baruta y de su Órgano Operativo, la Oficina Local de Planeamiento Urbano, violan lo dispuesto en el artículo 74, ordinal 5° de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y así se declara.

CPLA

30-6-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Jorge Alonso Ch. vs. Dirección General Municipio Libertador del Distrito Federal.

Los Alcaldes no tienen competencia para delegar las facultades de remoción y destitución del personal del Municipio que le son atribuidas en el Art. 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Ahora bien, observa esta alzada que el querellante alegó como primer vicio que afecta a los actos de remoción y retiro que recurre, el de la incompetencia de la funcionaria que los suscribe invocando delegación del Alcalde. Vicio este que no fue analizado por el a quo, y que su naturaleza de orden público impone a esta Alzada revisar, pues si el mismo resultare procedente, haría inoficioso cualquier otro análisis de los alegatos hechos por parte de la Administración, dado que el referido vicio se configuraría como insanable, lo cual aún cuando fuese por tales razones obligaría a confirmar el fallo apelado. En tal sentido observa esta Corte que la Ley Orgánica de Régimen Municipal no establece la posibilidad de que el Alcalde delegue las facultades de remover y destituir al personal del Municipio que le acuerda el ordinal 5º del artículo 74 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Así pues que no tenía competencia el Alcalde para hacer la aludida delegación; en consecuencia la Directora de Personal que invocando tal delegación emanó los actos recurridos, lo hizo sin tener competencia para dictarlos. Ello acarrea la nulidad de los mismos, y así se decide.

Voto salvado de los Magistrados Gustavo Urdaneta Troconis y María Amparo Grau

Los Magistrados Gustavo Urdaneta Troconis y María Amparo Grau salvan su voto en el presente fallo por discrepar de los motivos sostenidos por la mayoría sentenciadora para fundar su decisión. He aquí las razones de su disentimiento.

I

En la sentencia de la que se disiente, la mayoría sentenciadora entra a analizar, de oficio, el vicio de incompetencia alegado por la parte querellante en el libelo y respecto del cual el a quo no hizo pronunciamiento alguno.

En el texto del fallo del que se disiente se da como justificación para tal proceder el carácter de orden público que tiene siempre y en toda circunstancia como un vicio de nulidad absoluta y, por orden, vinculado al orden público.

II

Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la referida jurisprudencia a toda la materia referente a la competencia, la disiente del presente fallo –ratificando el criterio que han expuesto en votos salvados anteriores- deben afirmar que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es manifiesta, esto es, cuando la misma es “notoria, patente, clara, evidente o grosera”, en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado el punto, desde que, con mucho acierto, abandonó su anterior criterio sobre la materia,

igualmente generalizante indiscriminado (ver sentencias “líderes”, de fecha 19 de octubre de 1989, en el caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena, y 31 de enero de 1990, en el caso Farmacia Unicentro, C.A.).

III

Con base en el expresado criterio –acorde no sólo con nuestra legislación vigente y con el significado correcto que tiene el adjetivo “manifiesta”, sino también con el carácter, excepcional que ha de darse a la nulidad absoluta, conforme al principio favor acti-, los autores, de este voto salvado consideran que no ha debido procederse a constatar de oficio si existía la incompetencia inobservada por el a quo, dada que no se trata de una materia de orden público, en atención a que no puede hablarse de una incompetencia ostensible, evidente o grosera cuando hay de por medio una delegación otorgada, al menos aparentemente, en forma regular.

D. Bienes Municipales

CSJ-SPA (475)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Gómez Sosa

Las entidades municipales, por mandato constitucional, son unidades políticas autónomas dentro de la organización nacional, son personas jurídicas plenamente capaces para ser titulares de derechos y obligaciones.

En ese sentido, no hay sector de la doctrina que niegue a los Municipios capacidad para celebrar acuerdos de tipo contractual. Así, el artículo 32 de la Constitución, autoriza a los Municipios para enajenar los ejidos, para instrucciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. La Ley Orgánica de Régimen Municipal, desarrollando el precepto constitucional establece que los ejidos podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

El sometimiento de la enajenación de terrenos ejidales a la condición a que el adquirente efectúe las construcciones que se le señalen –por mandato legal y constitucional-, y la posibilidad de incluir unilateralmente cláusulas que establezcan esa condición, no es más que una manifestación de las potestades excepcionales con que contrata la administración con los particulares, que tienen por objeto la protección de los intereses colectivos que le está encomendada.

III. ORDENAMIENTO ECONÓMICO

1. Libertad Económica

CSJ-SPA (389)

19-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El derecho constitucional a la libertad económica debe ser entendido como el derecho que tienen los particulares de que nadie podrá obligarlos o forzarlos, en contra de sus voluntades, a realizar una determinada y específica actividad profesional, comercial o industrial –salvo que la Constitución o las leyes dispongan, en casos excepcionales, lo contrario- o, en todo caso, como la garantía de que no podrá nadie imponerles, arbitrariamente –es decir, fuera del

contexto de la Constitución y las leyes-, limitaciones a la operación lucrativa de su preferencia; por lo que de forma alguna puede resultar tal derecho violado a un contratante cuando la parte con quien tuvo una relación económica decidida, en virtud de la finalización de dicho vínculo, a partir a aquella de la actividad económica que antes ejercía.

CPCA**28-3-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Sip France vs. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía

Como consecuencia de la falta de presentación oportuna del informe solicitado al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía debe entender esta Corte, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que ha aceptado este Instituto los hechos constituyen, en efecto, una violación al derecho de la empresa accionante a dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia, según lo expone en su solicitud.

Se centra la denuncia de la accionante en que el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, luego de haber dado por terminado el contrato de arrendamiento suscrito con AIR FRANCE el 1º de agosto de 1975, ha pretendido suscribir con dicha empresa un contrato calificado como “Contrato Especial de Concesión Comercial Servicios de Carga y Depósito”. Ante ello la compañía accionante alega haber manifestado al mencionado Instituto Autónomo su conformidad en pagar el canon exigido en el marco del contrato propuesto, manifestando, sin embargo, su intención de suscribir un contrato de arrendamiento.

En esta situación expone la accionante, el Consultor Jurídico del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía informó al Director de Seguridad de ese Organismo que “todos los carnets de todo el personal que labora en el sector de carga adscrito a la empresa AIR FRANCE deben ser decomisados” a partir del 28 de febrero de 1996, y que “en el supuesto de que el próximo lunes 04-03-96, no se haya firmado el contrato de concesión se procederá al decomiso de los carnets del personal restante que ejecuta sus labores en todas las áreas del aeropuerto ‘Simón Bolívar de Maiquetía; incluyendo gerencia y Presidencia de la mencionada empresa”.

Asimismo, señala la accionante que en fecha 5 de marzo de 1996 la Consultoría Jurídica del Mencionado Instituto Autónomo hizo saber a su Director de Operaciones y a la empresa AIR FRANCE que las operaciones de tierra de dicha línea aérea quedaban suspendidas “hasta que no formalice su contrato”. Y que el día 6 de marzo de 1996 el Instituto notificó a la empresa accionante que quedaban “suspendidas las operaciones de embarque y desembarque de carga entendiéndose la misma las que van dirigidas al almacén de Air France Cargo” (*sic*).

Estima la Corte que las actuaciones del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía descritas en la solicitud de amparo, y que como ha sido decidido deben entenderse aceptadas, tiene como finalidad obligar a la empresa AIR FRANCE a que suscriba el contrato que le ha sido propuesto. Así lo revelan los textos de las comunicaciones (memoranda) emanadas de la Consultoría Jurídica de dicho Instituto Autónomo, en las cuales se dispone “el decomiso” de los carnets de los empleados de dicha línea aérea, aún de aquellos que no laboran en el sector de carga, si para el 4 de marzo de 1996 no se ha suscrito el contrato, y se suspenden las operaciones en tierra de la línea aérea “hasta que no formalicen su contrato”.

Adicionalmente, observa la Corte que, como correctamente lo señalaran los representantes del Ministerio Público, es ajena a la acción de amparo toda consideración relativa al vínculo contractual existente entre la empresa AIR FRANCE y el Instituto autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, no obstante, debe hacerse notar que la finalización del contrato de arrendamiento suscrito entre ambos entes guarda relación con la posibilidad del arrendatario (AIR FRANCE) de gozar de la cosa arrendada (*Vid.* Artículo 1.579 del Código Civil). Considera la Corte, sin embargo, que la terminación de este arrendamiento puede que traducirse en la imposibilidad total para la empresa de continuar prestando los servicios de transporte de carga y pasajeros, y los demás servicios conexos en las áreas del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar de Maiquetía.

Por ello estima la Corte correctas las consideraciones de los representantes del Ministerio Público, de acuerdo a las cuales, el “decomiso” de los carnets de los empleados de la empresa, y la amenaza de retirar los carnets de aquellas personas que laboran en el sector de carga, incluyendo su Gerencia y Presidencia, es desproporcionada, si se la pretende considerar como consecuencia de la terminación del contrato de arrendamiento.

El retiro de estos carnets o identificaciones impediría al personal de la empresa acceder a sus lugares de trabajo. Considera la Corte que de esta forma el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía pretende, como lo evidencian las comunicaciones suscritas por su Consultor Jurídico y que acompañan la solicitud de amparo, constreñir a la empresa AIR FRANCE para que suscriba el contrato propuesto por dicho Instituto, afectando así su actividad económica, lo cual –se advierte– no prejuzga sobre los derechos de la empresa a continuar o no gozando de la cosa objeto del arrendamiento aludido.

Observa la Corte, adicionalmente, que el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, de acuerdo a la Ley que rige sus funciones, tiene a su cargo “supervisar y coordinar las funciones, tiene a su cargo “supervisar y coordinar las funciones y servicios que se presten en el aeropuerto” (Internacional de Maiquetía) (artículo 2, numeral 5). Sin embargo, tal potestad, acordada por la Ley a favor del Instituto –como toda potestad pública– no puede ser empleada en contra de quienes son, en definitiva, sus destinatarios, es decir, no puede traducirse en un perjuicio para quienes presten un servicio en las áreas del Aeropuerto Internacional Simón Bolívar de Maiquetía. En consecuencia, está impedido dicho Instituto de emplear las potestades que la Ley le acuerda con el fin de obligar a la empresa AIR FRANCE a suscribir una determinada contratación en los términos en que le ha sido propuesta.

Por todo ello considera la Corte que, en efecto existe una violación al derecho de la empresa accionante a realizar su actividad económica derivada de las disposiciones del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía que acuerdan “el decomiso” de los carnets de todo el personal de AIR FRANCE que labora en el sector de carga, así como del resto del personal, incluyendo la Gerencia y Presidencia de la empresa.

Advierte la Corte que la protección solicitada por la empresa accionante no sólo tiene por finalidad impedir el retiro o “decomiso” de los carnets de sus empleados, sino que, adicionalmente solicita que se ordene al accionado que le permita continuar realizando las operaciones de embarque y desembarque de carga en el Aeropuerto Internacional Simón Bolívar de Maiquetía.

Al respecto señalan los representantes del Ministerio Público que el motivo de la acción de amparo es la persistencia de la empresa accionante en suscribir un contrato de arrendamiento y no de concesión, lo cual originó las medidas adoptadas por el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía ante la conducta de la empresa, lo cual consideran totalmente ajeno a esta jurisdicción constitucional.

Ciertamente, las consecuencias que para las partes pueden derivar de la específica relación contractual que se escoja para concretar la prestación del servicio es una materia que no puede ser dilucidada a través de la acción de amparo, cuya finalidad es determinar la violación de derechos y garantías de orden constitucional.

Ahora bien, es lo cierto que la paralización, en general, de las actividades de embarque y desembarque de carga de la empresa, ordenada por el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía constituye, igualmente, una indebida limitación a su derecho a dedicarse a la actividad económica el cual debe ser protegido a través del amparo, y así se decide. Sin embargo, en atención a las consideraciones antes expuestas, esta Corte debe advertir que queda a salvo de la protección del amparo aquí decidida, todo lo relativo a la eventual existencia de un derecho de la empresa AIR FRANCE de gozar de los inmuebles arrendados de conformidad con el contrato de celebrado por las partes en fecha 1º de agosto de 1975, por ser ello una materia ajena a esta jurisdicción constitucional, y así se decide.

CPCA

26-6-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Debe, pues, esta Corte proceder a determinar si el criterio expuesto por las autoridades del Instituto para la Defensa y Educación del Consumidor (INDECU) lleva implícita una obligación para las accionantes que constituya una violación de los derechos constitucionales invocados, de tal manera que la sola expresión de dicho criterio por parte del ente accionado pueda considerarse una amenaza a éstos.

Con tal propósito, observa que las accionantes invocan, en primer lugar, la libertad económica consagrada en el artículo 96 de la Constitución, a su decir infringida con la obligación impuesta por el ente accionado –sin que ella esté establecida en la Ley- de marcar en los productos el precio máximo de venta al público apenas terminado el proceso de fabricación, lo que implica para los laboratorios la prohibición de mantener en stock o almacenaje productos a los que no se ha colocado dicha marca y, a su vez, acarrea la prohibición de vender, con base en los precios fijados en una nueva regulación, productos fabricados bajo la vigencia de la regulación anterior.

Entiende la Corte que la infracción a la libertad económica se produciría, en los términos planteados por la parte accionante, porque dicha libertad sólo puede verse restringida por normas de rango legal, siendo que en este caso la pretendida restricción no tiene su base en la ley, dado que ésta no precisa el momento en que debe producirse el marcaje, por lo que consecuentemente sobre el fabricante o importador sólo pesa la obligación legal de que “los bienes de primera necesidad no abandonen los locales de producción, fabricación o del importador con destino a ser comercializados sin que lleven marcado su PMVP”, o sea, que éste “debería estar impreso o marcado en el cuerpo o envoltorio del medicamento tan sólo en el momento previo a la oportunidad en que sea entregado para ser despachado a su distribuidor”. Reafirma la parte accionante su alegato expresando: “si la intención del legislador hubiera sido la de querer obligar a marcar el PMVP al ser elaborados los productos industriales, como es el caso de los medicamentos, expresamente hubiese debido –y podido- haberlo previsto así”.

Por su lado, la parte accionada no expresa ningún argumento para apoyar su criterio de que el producto debe ser vendido conforme a la regulación vigente para el momento en que fue producido.

Planteada en tales términos la denuncia, observa esta Corte que el derecho invocado por las accionistas está consagrado en el encabezamiento del artículo 96 de la Constitución, que es del tenor siguiente.

“Artículo 96.- Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”.

La libertad económica consagrada en el texto transcrito viene acompañada, como se observa, de la garantía de la reversa legal, esto es, que las limitaciones que a ella pueden ser impuestas por razones de seguridad, sanidad u otras de interés social sólo pueden estar previstas, además de las contempladas en la propia Constitución, en textos de rango legal.

Ahora bien, en la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario ha establecido el legislador una serie de limitaciones a la comercialización de los productos y servicios, en general, y aquéllos declarados de primera necesidad, en particular. Una de tales restricciones consiste en la obligación de marcar el precio de venta al público, así como la fecha en que se hizo el marcaje, en los bienes que van a ser expuestos a la venta, y, en el caso de los bienes declarados de primera necesidad, atribuye expresamente la obligación al productor, el fabricante o el importador. La misma ley establece una serie de obligaciones y prohibiciones relacionadas con este marcaje, tales como la forma en que puede hacerse, la prohibición del remarcaje, la remoción o tachadura de las marcas ya efectuadas y otras de naturaleza similar, que constituyen otras tantas limitaciones legales a la actividad económica que se traduzca en la comercialización de bienes.

Sin embargo, en el texto de la misma ley no aparece disposición alguna referente al momento en que el productor el importador, en sus casos, deban realizar el correspondiente marcaje. Forzoso es concluir, con base en el principio de la libertad económica, restringible sólo mediante expresas previsiones legales, que las accionantes tienen el derecho –tal como lo pretenden en la presente acción- a escoger el momento en que han de proceder a efectuar el referido marcaje, siempre y cuando infrinjan otra disposición legal, ya sea de la propia Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, como es la que contempla la obligación de marcar la fecha de expiración del producto, ya sea de otro texto legal, como en este caso serían los relativos a las exigencias y condiciones sanitarias de los medicamentos.

Así, por ejemplo, una vez producido el marcaje en el momento en que el productor decidió hacerlo, no podría éste colocarle un nuevo precio de venta al público superior al ya marcado, pues ello está expresamente prohibido en la ley. Tampoco podría almacenar indebidamente los productos sin marcar, con el propósito de restringir “la oferta, circulación o distribución de bienes o servicios de primera necesidad o básicos (...) para provocar escasez y aumento de los precios”, pues ello constituirá el delito de acaparamiento (artículo 106 de la ley).

Observa la Corte que esta conducta pretende imputarla la parte accionada, en su escrito de conclusiones, a las accionantes, cuando afirma que la práctica de almacenar productos sin marcar hace presumir que ello tiene el propósito de esperar aumento de precios. No obstante, ninguna prueba al respecto ha aportado a este proceso, por lo que tal alegato debe desestimarse, además de que no sería el presente amparo la instancia idónea para demostrarlo.

En conclusión, la información dada por el ente accionado, de manera privada y pública, a las empresas accionantes de su criterio respecto al momento en que debe producirse el marcaje de los precios de venta al público en los bienes producidos o comercializados por aquéllas, constituye, a juicio de la Corte, una inminente amenaza de violación de la libertad económica de dichas empresas. Así lo declara.

2. *Régimen de la Libre Competencia*

CSJ-SPA (338)

28-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, esta Sala observa respecto a la pendencia del recurso de nulidad ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que lo que le corresponde determinar en el presente caso, no es un conflicto de competencia, como podría ser que la materia corresponda al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito o a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, sino un conflicto de jurisdicción del juez frente a la Administración Pública, por una parte, así como frente al órgano arbitral previsto en el convenio suscrito entre las partes para la solución de las controversias suscitadas con motivo del mismo, por la otra. Esto es, si el juez civil o el referido órgano arbitral podrían, mediante una acción mero declarativa el primero, y en base al procedimiento arbitral previsto al efecto el segundo, pronunciarse sobre una materia que la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia atribuye a la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia por la misma creada, o si, por el contrario, esta materia podría ser decidida indiferentemente en cualquiera de dichas sedes.

Esta Sala observa lo siguiente:

1. Toda la materia relativa a las prácticas monopólicas han sido asignadas por el legislador en forma expresa y exclusiva a la decisión de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia. (Artículo 1º de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, en concordancia con el Artículo 29 *ejusdem*).

2. Por lo que atañe al arbitraje, el mismo no procedía en el caso presente, aún cuando esté contemplado en el Convenio, por cuanto sólo estaba previsto para dilucidar controversias entre las partes con motivo de su aplicación y, en el caso presente, lo planteado es la legitimidad de las cláusulas que contiene a la luz de la normativa anti-monopolio. Es decir, no se trata de un eventual incumplimiento del Convenio por alguna de sus partes, sino del cuestionamiento de su validez respecto a la normativa del Estado reguladora de la libre competencia.

3. Por otra parte el arbitraje no procede según lo establece el artículo 608 del Código de Procedimiento Civil sobre asuntos en los cuales no cabe transacción, y de acuerdo al 1714 del Código Civil, no se puede transigir sobre lo que no se puede disponer. Es este sentido, la promoción y protección de la libre competencia constituye un imperativo de orden público, que las partes no pueden derogar.

4. Las decisiones dictadas por la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo de nulidad; pero, no puede ningún juez de la jurisdicción ordinaria o especial conocer y decidir sobre las materias que se refieren a la vigilancia y control de las prácticas que impidan o restrinjan la libre competencia sino por vía de revisión contencioso-administrativa.

5. La materia planteada por los actores ante el Juez es exactamente la misma que fuera objeto de la decisión de la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia, la cual corresponde en forma exclusiva a dicho organismo, pudiendo ejercerse la revisión de los actos de ésta por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

De todo lo anterior emerge que, estuvo ajustada a derecho la declinatoria del Juez Octavo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, por cuanto el mismo carece de jurisdicción para conocer de la aplicación e interpretación del Convenio de Asistencia Técnica y Licencia de Marcas que

fuera el objeto de la acción mero declarativa, y así lo declara esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, confirmando en consecuencia el fallo consultado.

IV. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuestos Nacionales*

A. *Procedimiento para la determinación tributaria*

CJS-SPA (401)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El procedimiento para la determinación tributaria que de oficio realiza la Administración Tributaria, está previsto para aquellos casos en que dicho ente administrativo, haciendo uso de la facultad que le concede la Ley, realiza o complementa la determinación tributaria que debió hacer el contribuyente o responsable (auto-determinación) y que éste no hizo, o la hizo insuficiente.

El procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario dentro del proceso de determinación tributaria que de oficio realiza la Administración Tributaria, está previsto para aquellos casos en que dicho ente administrativo, haciendo uso de la facultad que le concede la Ley, realiza o complementa la determinación que debió hacer el contribuyente o responsable (auto-determinación) y que éste no hizo, o la hizo insuficientemente.

Nuestro Código Orgánico Tributario promulgado en 1982, aplicable *rationae temporis* al asunto de autos, estableció un orden de prelación en las distintas formas de llevarse a cabo el proceso de Determinación Tributaria, el cual se mantiene en idénticos términos en el Código Orgánico Tributario vigente. Así, el artículo 112 del Código Orgánico Tributario de 1982, (117 actual) señalaba:

1. “Que los contribuyentes deberán determinar y cumplir por sí mismos la obligación derivada de los hechos imponibles en los cuales ellos se encuentren involucrados;
2. De no estar prevista consagrada en la Ley especial respectiva la autodeterminación, se le impone al sujeto pasivo de la relación jurídico tributaria, la obligación de proporcionar la información necesaria (declaración del hecho imponible) para que la determinación sea efectuada por la Administración Tributaria, y
3. La Administración Tributaria podrá proceder a la determinación oficiosa, bien sobre base cierta o sobre base presunta, sólo en las situaciones siguientes:
 - a) Cuando el contribuyente o responsable hubiese omitido presentar la declaración que le exige la Ley, o bien cuando no hubiese cumplido la obligación tributaria en los casos en que no se requiere la presentación de la declaración del hecho imponible;
 - b) Cuando, aún habiendo presentado, el contribuyente, la respectiva declaración del hecho imponible, ésta ofreciera dudas debidamente fundadas o razonadas relativas a su sinceridad o exactitud;
 - c) Cuando el contribuyente, debidamente requerido, no exhiba los libros y documentos que se le exijan conforme a la Ley; y

d) Cuando las Leyes Tributarias especiales exijan, para determinados casos, la realización de esta determinación oficiosa”.

En todas estas situaciones la Administración Tributaria debía cumplir con el procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario mencionado, en los artículos 135 (142 actual) y siguientes.

Distinta es la situación cuando la Administración Tributaria haciendo uso de la facultad que le confiere la Ley, artículo 113 (118 actual), primer aparte, del Código Orgánico Tributario de 1982, se limita a verificar, la exactitud de la Declaración del hecho imponible, presentada por el contribuyente o responsable, en cumplimiento del proceso de autodeterminación que la Ley impone.

Así pues, este Procedimiento Sumario pautado en el Código Orgánico Tributario, aplicable por su vigencia temporal al caso de autos, estaba contenido dentro del proceso de Determinación Tributaria Oficiosa que debía realizar la Administración Tributaria, en aquellas situaciones que expresamente le señalaba la Ley.

Textualmente el mencionado Código Orgánico Tributario, en sus artículos 133, 135, 113 y 114 (hoy 142, 144, 118, 199 respectivamente), así lo establecía; a saber:

“Artículo 133 (142).- Cuando la Administración Tributaria deba proceder a la determinación a que se refieren los artículos 113 y 114, o a perseguir las infracciones de las Leyes Tributarias, reglamentos y demás disposiciones sobre la materia y aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo con lo establecido en el presente Código, se sujetará a las normas de esta Sección” (Subraya esta Sala).

“Artículo 135 (144).- Cuando haya de procederse conforme al artículo 133, se levantará acta por el funcionario competente, la que notificará al contribuyente o responsable por algunos de los medios contemplados en los tres primeros numerales del artículo 124, junto con la comunicación de apertura del respectivo Sumario Administrativo. El Acta hará plena fe mientras no se pruebe lo contrario...”.

a) La verificación de la exactitud de las declaraciones que presentan los contribuyente, vale decir, en los casos de la autodeterminación efectuada por el contribuyente, o responsable, y

b) La determinación oficiosa, actuando sobre base cierta o sobre base presunta, en las expresas situaciones que la Ley señala.

A estos efectos, el citado artículo 113 (118 actual) textualmente expresaba:

“La Administración Tributaria podrá verificar la exactitud de las declaraciones”

“Podrá asimismo proceder a la determinación de oficio sobre base cierta o sobre base presunta...”.

Incuestionablemente, el uso del adverbio “asimismo” nos indica, en la norma aplicable al caso *subjudice*, la existencia de dos (2) supuestos, o modos distintos de actuar de la Administración Tributaria, y el artículo 133, hace referencia a uno de estos dos modos de actuar de la Administración Tributaria, y el artículo 133, hace referencia a uno de estos dos modos de actuar de dicha Administración, al expresar claramente que: “cuando la Administración Tributaria deba proceder a la Determinación (no a la verificación) a que se refieren los artículos 113 y 114...” “deberá cumplirse con el Procedimiento Sumario, en todas sus fases, previsto en los artículos 133 (142 actual) y siguientes del comentado Código Orgánico Tributario.

Como bien puede observarse de lo antes expuesto, el asunto de autos no se ajusta a los presupuestos legales de estas normas supra transcritas, pues la liquidación expedida a cargo

del contribuyente recurrente, cuya nulidad se demanda, no se origina de una actividad fiscalizadora de la Administración Tributaria, sino que es producto de la verificación efectuada con fundamento exclusivo en la información suministrada por dicho contribuyente, al declarar el hecho imponible.

Interpretar en forma contraria los artículos 113 y 133 (hoy 118 y 142) del Código Orgánico Tributario in comento, obligaría a la Administración Tributaria a seguir el procedimiento del Sumario Administrativo previsto en los artículos 135 (144 actual) y siguientes, aún en los pasos en los cuales en la propia Declaración hecha por el contribuyente estén contenidos todos los elementos de hecho que justifican suficientemente la objeción fiscal formulada por la Administración Tributaria debe, mediante Resolución expresa, motivar suficientemente dicha objeción a objeto de que el contribuyente conozca las razones que llevaron a la Administración Tributaria a modificar los resultados de su Declaración y, en consecuencia, pueda ejercer los correspondientes recursos administrativos y judiciales de que dispone para su legítima defensa.

Resulta, pues, improcedente la declaratoria de nulidad pronunciada por la recurrida, sustentada en una presunta ausencia del Procedimiento pautado en los artículos 133 y siguientes del Código Orgánico Tributario aplicable *rationae temporis* al caso de autos y así se declara.

B. *Compensación Tributaria*

CSJ-SPA (ET) (5)

17-1-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde H.

En efecto la citada Ley que rige la materia en sus artículos 73 y 87, textualmente disponía:

“Artículo 73. Cuando en razón de anticipos o pagos a cuenta derivados de la declaración estimada a que se refiere el artículo 84 resultare que el contribuyente ha pagado más del impuesto causado en el respectivo ejercicio, éste tendrá derecho a solicitar en sus próximas declaraciones que dicho exceso le sea rebajado en las liquidaciones de impuesto provenientes de sus declaraciones estimadas o definitivas correspondientes a los ejercicios subsiguientes, hasta la concurrencia del monto de tal exceso, todo sin perjuicio del derecho a reintegro”.

“Artículo 87. Los pagos que tengan que hacerse conforme a lo previsto en el artículo 88 y los párrafos 1º y 2º del artículo 89 de la presente ley, no deben considerarse como pagos definitivos, sino como anticipos hechos a cuenta del impuesto que resultare de las declaraciones anuales definitivas”.

“Por tanto, si en razón de tales anticipos o pagos a cuenta, resultare que el contribuyente tomando en cuenta la liquidación proveniente de las declaraciones de rentas, ha pagado más del tributo causado en el respectivo ejercicio, tendrá derecho a solicitar en sus próximas declaraciones que dicho exceso le sea rebajado de las liquidaciones de impuestos correspondientes a los subsiguientes ejercicios hasta la concurrencia del monto de tal exceso, todo sin perjuicio al derecho a reintegro y siempre que lo establezca para cada caso la presente ley o las respectivas disposiciones reglamentarias”.

“Parágrafo Único. A los efectos previstos en este artículo y especialmente a la rebaja de impuesto antes mencionada, se excluirán las retenciones que constituyan pagos totales de los impuestos causados” (Subraya la Sala).

Este derecho consagrado en nuestras leyes de impuesto sobre la renta, bajo la figura de “rebajas de impuesto”, quizá para no violentar la expresa prohibición contenida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la cual en su artículo 5º dispone que en ningún caso es admisible la compensación contra el Fisco cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de los créditos que pretendan compensarse, permitía a los contribuyentes “compensar” sus créditos fiscales derivados de los anticipos de impuestos y pagos en exceso, es decir, pagos de cantidades de impuesto sobre la renta, superiores a las efectivamente adeudadas, con las deudas fiscales derivadas de sus declaraciones subsiguientes, limitando, así, al máximo, las solicitudes de reintegro que resultaban procedentes, y haciendo de esta manera, más diáfana la situación fiscal del contribuyente.

La supra citada disposición contenida en el artículo 5º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no tiene actualmente aplicación respecto a los créditos y deudas de naturaleza tributaria, por expresa disposición contenida en el artículo 222 del Código Orgánico Tributario, aplicable al caso sub-judice, por razón del tiempo de su vigencia.

Este Código Orgánico Tributario promulgado en 1982, vigente a partir del 31 de enero de 1983, consagró (en su artículo 39) la COMPENSACIÓN como un medio de extinción de las obligaciones tributarias; y así, en su artículo 46, lo desarrolla en los términos siguientes:

“La Administración Tributaria declarará de oficio, o a petición de parte, la compensación de los créditos líquidos y exigibles del contribuyente por concepto de tributos y sus accesorios con las deudas tributarias igualmente líquidas y exigibles, referentes a períodos no prescritos, comenzando por los más antiguos y aunque provengan de distintos tributos siempre que se trate del mismo sujeto activo”.

“También son compensables los créditos por tributos con los que provengan de multas firmes, en las mismas condiciones establecidas en el encabezamiento de este artículo”.

Como bien puede observarse de la redacción de dicha norma, en términos claros y precisos, que no dan lugar a distintas interpretaciones, la compensación de créditos fiscales procede, bien a petición de parte o de oficio, cuando se dan las circunstancias siguientes:

- 1.- La existencia de créditos líquidos y exigibles a favor del contribuyente, por concepto de tributos o sus accesorios.
- 2.- La existencia de deudas tributarias, igualmente líquidas y exigibles.
- 3.- Que tanto los créditos fiscales como las deudas, de igual naturaleza, provengan de períodos no prescritos.
- 4.- Que el sujeto activo, de la relación Jurídico Tributaria, sea el mismo, aún cuando las cantidades a compensarse correspondan a distintos tributos.

Igualmente dispone la norma in comento que son compensables los créditos por tributos con los créditos provenientes de multas firmes.

Es evidente que la solicitud de compensación de créditos fiscales está sometida a formas sacramentales ni se condiciona su procedencia al requisito adicional de una previa aprobación de la autoridad administrativa y menos aún a una previa fiscalización, tal como erradamente expresa la Administración Tributaria en la fundamentación dada a esta cuestionada objeción fiscal. El contribuyente puede acogerse a este medio de extinción de las obligaciones tributarias para extinguir sus acreencias fiscales, al momento de declarar el hecho imponible, resultando esta una vía expedita para compensar deudas y créditos tributarios. Es de advertir que, a los efectos de la declaración que deben efectuar los contribuyentes del impuesto sobre la renta, de sus ingresos y egresos en cada período fiscal,

el formulario elaborado por la Administración Tributaria contiene la indicación de todos los datos que debe suministrar el declarante para la exacta determinación del tributo a pagar o de los créditos que pudiesen resultar a su favor; tan es así que dicho formulario contiene un recuadro destinado a señalar las “rebajas de impuesto” a que tiene derecho el contribuyente a los efectos de la autoliquidación; textualmente se indica:

“Impuesto pagado en exceso en ejercicios anteriores, no compensados ni reintegrados”.

Ese total de “rebajas” indicadas en el respectivo formulario, se sustrae del “impuesto del ejercicio”, a los efectos de determinar el “impuesto a pagar” en definitiva, y en caso de resultar una cantidad negativa dará lugar necesariamente a un crédito fiscal a favor del contribuyente, que puede compensar con deudas existentes a su cargo, o bien solicitar el reintegro de ese monto pagado en exceso, cumpliéndose el procedimiento que al efecto, establece el Código Orgánico Tributario.

A mayor abundamiento cabe observar que, la compensación, opera de pleno derecho y aún sin el consentimiento, ni aceptación, de los deudores, en el momento mismo de la existencia simultánea de las dos (2) deudas que se extinguen recíprocamente por las cantidades concurrentes (artículos 1332, Código Civil).

Al acogerse y regular el Código Orgánico Tributario la figura de la compensación de créditos y deudas fiscales, no hace más que sincerar aquella situación pre existente en nuestro ordenamiento impositivo, concretamente en las antes comentadas disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

En el caso de autos, se advierte que el monto “rebajado” por la empresa declarante corresponde a un pago en exceso de impuesto sobre la renta en un ejercicio anterior que representa un crédito líquido y exigible, correspondiente a un período no prescrito que se pretende compensar con una deuda igualmente líquida y exigible representada en el impuesto sobre la renta a pagar para el período declarado, y por ende corresponden, ambos: crédito y deuda, al mismo sujeto activo: el Fisco Nacional, dándose, plenamente los supuestos legales para la procedencia de la compensación regulada en el Código Orgánico Tributario, teniendo, así, la contribuyente declarante, derecho a compensar el crédito existente a su favor, a los efectos de la exacta determinación del tributo causado por las actividades productoras de rentas en el período fiscal coincidente con el año civil de 1983, sin menoscabo de la facultad de la Administración Tributaria de efectuar posteriormente las verificaciones y fiscalizaciones pertinentes.

Resulta, en consecuencia, procedente esta compensación acusada por la empresa Banco Hipotecario Unido S.A., en su declaración de rentas correspondiente al período fiscal antes referido. Así se declara.

A mayor abundamiento cabe observar que, mediante Resolución N° 3 de fecha 28 de Diciembre de 1987, de la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 33876 de fecha 30/12/87 se dictaron las Instrucciones Administrativas N° 3, mediante las cuales se establecen las directrices a cumplir, por los funcionarios competentes, en la tramitación de compensaciones y reintegros conforme lo dispuesto en los artículos 46, 106 y 166 del Código Orgánico Tributario, en concordancia con el artículo 82 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Textualmente en el artículo 3° de dichas Instrucciones Administrativas se dispone:

“Cuando un contribuyente haya efectuado la compensación y resultare que aún quedar un saldo a su favor por créditos líquidos y cancelados en ejercicios anteriores podrá optar a su elección por rebajar en sus declaraciones de rentas de sus ejercicios siguientes, el saldo en cuestión solicitar el reintegro correspondiente”.

Reconoció así, expresamente, la Administración Tributaria, el efecto *ope legis* de la compensación como medio de extinción de las obligaciones tributarias surgidas en ocasión de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Posteriormente, mediante Resolución Nº 39 de fecha 17/12/91 del mismo Despacho Ejecutivo, dictada de conformidad a lo dispuesto en los artículos 45, 46, 166 y siguientes del Código Orgánico Tributario en concordancia con el artículo 64 de la Ley de Impuesto sobre la Renta y el numeral 13 del artículo 13 del Reglamento de la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, publicada dicha Resolución en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 34868 de fecha 23/12/91, se confirma el derecho de los contribuyentes del impuesto sobre la renta, a compensar sus deudas líquidas y exigibles con créditos líquidos y exigibles, no prescritos y así textualmente en su artículo 1º dispone:

“Cuando un contribuyente o responsable sea acreedor de créditos líquidos y pagados de más en años anteriores al ejercicio fiscal en curso, podrán compensar los impuestos determinados en su declaración de rentas de su ejercicio fiscal, con los créditos fiscales a que tengan derecho, directamente del formulario utilizado para su declaración de rentas”.

C. Caducidad de la acción administrativa

CSJ-SPA (ET) (1)

17-1-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde Hedderich

Ahora bien, a todo lo largo de este Título IV, que trata de la Administración Tributaria, no hay disposición alguna que limite, en el tiempo, esta facultad conferida a la Administración Tributaria para el cumplimiento de las funciones que le son propias no pudiendo válidamente “presumirse” un lapso de caducidad dentro del cual se deba limitar a la Administración Tributaria, en tal sentido.

La única limitación a estas facultades de fiscalización e investigación de la Administración frente al elemento tiempo, que surge evidente del texto legal, viene dada por la consagración de la prescripción de la obligación tributaria, como modo de extinción de la misma; prescripción esta que opera tanto a favor del administrado, frente a la inactividad del sujeto activo de la relación jurídico-tributaria, como a favor de la Administración Tributaria, en aquellos casos en que ésta se ubica en la posición de “deudora” del administrado, con ocasión de la procedencia de restituciones de pagos indebidos.

Expresamente, también consagra el Código Orgánico Tributario la prescripción de la acción administrativa en cuanto a su facultad de imponer sanciones, por violaciones o infracciones de normas tributarias.

Así pues, cuando la Administración Tributaria procede a realizar las tareas de verificación y fiscalización que le son propias, habiendo ya transcurrido el lapso de prescripción de la obligación tributaria, que se deriva de las actividades que van a ser objeto de investigación, el administrado puede oponer dicha prescripción haciendo, de esta manera, negatoria la actividad administrativa.

Los lapsos de caducidad contemplados en nuestro ordenamiento jurídico impositivo, están referidos, exclusivamente, a los procedimientos, fijándose límites en el tiempo, tanto a los administrados para el ejercicio de las acciones que le acuerdan las leyes en defensa de sus derechos e intereses, como a la Administración tributaria para decidir los procedimientos Sumarios y los Recursos y peticiones previstas en el ordenamiento jurídico tributario.

Es más, cabe advertir que, en aquellos casos que la Ley señala a la Administración Tributaria lapsos dentro de los cuales debe resolver los asuntos que se le plantean, por la vía de impugnación de actos administrativos, la jurisprudencia tanto de los Tribunales de Jurisdicción especial como de esta Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa, ha sostenido que, dicha Administración no pierde su facultad para decidir, sólo que, debe ajustarse a las consecuencias jurídicas que su silencio acarrea, no pudiendo, frente a él causarse perjuicio a los Administrados, ni cercenar su derecho a ejercer las acciones e impugnaciones pertinentes.

Las amplias facultades de fiscalización y verificación que reconoce el Código Orgánico Tributario a favor de la Administración Tributaria no son de reciente creación en nuestro sistema tributario. En efecto, las Leyes de Impuesto sobre la Renta, en sus distintas reformas, han consagrado expresa y reiteradamente esta facultad de la Administración Tributaria. En el caso concreto de autos, la Ley Impuesto sobre la Renta promulgada en 1978, reformada en 1981, aplicable por su vigencia temporal a los períodos fiscales sometidos a fiscalización, expresamente establecía:

“Artículo 95.- La fiscalización del Impuesto establecido por esta Ley tiene por objeto vigilar y comprobar por los funcionarios fiscales competentes, la sinceridad y exactitud de las declaraciones e informaciones emanadas de los contribuyentes, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de acuerdo con los procedimientos técnicos usuales y las instrucciones administrativas internas y la legislación que regule la materia.

Las autoridades nacionales, estatales y municipales están obligadas a prestar su concurso activo para la consecución de los expresados fines”.

“Artículo 96.- En el desempeño de las referidas funciones, la Administración podrá...”.

Seguidamente, se enumeran estas amplias facultades sin limitar su acción en el tiempo. Es evidente, pues, que no es oponible, en modo alguno, la caducidad de esta acción administrativa, por no estar expresamente prevista en nuestra legislación tributaria.

Las posiciones doctrinarias que argumenta la recurrente en sustentación a su alegato no son más que “teorías”, las que por muy valederas y autorizadas que sean no se pueden oponer, válidamente, al mandato legal expreso.

Por el contrario, cabe observar que la opinión del autor Gian Antonio Michelli, citada por la recurrente en su escrito impugnatorio, corrobora esta afirmación; en efecto, la cita contenida en el escrito recursorio, es la siguiente:

“... de cuanto precede se debe colegir que en el ámbito del derecho tributario, y especialmente en la fase de aplicación de la norma tributaria, se presentan preferentemente plazos de caducidad que son establecidos para dar un cierto ritmo al procedimiento tributario, mientras que de prescripción se puede hablar cuando el derecho de crédito del ente impositor es líquido y exigible, es decir, tiene un contenido idéntico al de cualquier derecho de crédito (v. número 35). En el campo tributario lo que, por el contrario es más articulado y complejo es todo el iter que debe ser recorrido para alcanzar la fase final de la obligación y son variadas y numerosas (como se ha visto antes en los números 37 y siguientes), las situaciones subjetivas que la Ley prevé, como se ha dicho, numerosos plazos de caducidad, cuya inobservancia supone la preclusión para realizar después determinados actos con el efecto previsto en la Ley después de la caducidad de aquel plazo”. (Gian Antonio Michelli, capítulo noveno de su obra *Curso de Derecho Tributario*. Editorial Derecho Financiero, página 367 y siguientes al referirse a las “Vicisitudes del Crédito Impositivo”). (Subraya la Sala).

Refiérase, pues, la doctrina a los plazos de caducidad, limitados por las expresas disposiciones legales, a los procedimientos, bien administrativos o jurisdiccionales, establecidos para la elaboración y formación de los actos administrativos o para el ejercicio de las acciones de impugnación de ellos, por parte de los administradores, siempre, claro está, debidamente enmarcados en el texto legal.

No estando, así, consagrada legalmente esta caducidad de la acción administrativa derivada de la potestad fiscalizadora, de la Administración Tributaria, resulta, a todas luces, improcedente esta solicitud traída por los apoderados judiciales de la recurrente y así se declara.

2. *Impuestos Municipales*

A. *Patentes Industria y Comercio*

a. *Territorialidad*

CSJ-SPA (160)

8-2-96

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Gray Tool Company de Venezuela C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia.

El argumento fundamental de inconstitucionalidad está centrado en que la demandante sostiene que no ejerce ninguna actividad económica en el Distrito Bolívar del Estado Zulia, ya que fabrica y vende sus productos desde su planta industrial ubicada en el Distrito Lagunillas, por lo que al gravar la venta de sus productos efectuada en el Distrito Bolívar, lo que se está gravando en su tránsito, lo cual está prohibido por disposición del ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución. Aduce asimismo que la figura del contribuyente transeúnte atenta contra la esencia del impuesto de Patente de Industria y comercio, el cual se fundamenta en el principio de la territorialidad y no por la simple presencia física.

Al respecto, la Sala observa:

El artículo 18 de la Constitución de la República dispone, en su ordinal 1º, lo que los Estados no podrán:

“Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal...”.

La Municipalidad del Distrito Bolívar del Estado Zulia, denominada ahora Municipio Cabimas, de acuerdo a la nueva Ley de División Político Territorial de 1985, reformada el 26 de Junio de 1989, en ejercicio de su facultad legislativa en materia de impuestos derivada directamente del artículo 31 de la Constitución, al sancionar el instrumento legal que garantiza su potestad de crear impuestos municipales, concretamente la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio que regula las referidas actividades lucrativas en esa Jurisdicción territorial, estableció la figura del contribuyente Transeúnte”, de la siguiente manera:

“Se consideran transeúntes a los contribuyentes que ejerzan actividades lucrativas cualquiera que sea su índole, naturaleza o importancia en jurisdicción del Distrito Bolívar, Estado Zulia, que no cumplan todos los requisitos exigidos en el artículo anterior”.

Ahora bien, tiene establecido esta Sala, en doctrina que vez más ratifica, que en relación a la competencia territorial de los Municipios para recaudar los impuestos de industria y Comercio, lo determinante es la ubicación geográfica del establecimiento comercial del contribuyente, es decir, el lugar donde se ejecutan las actividades generadoras del impuesto. Tal criterio ha sido fijado, entre otras razones, para evitar en lo posible la denominada doble tributación. Igualmente, ha precisado este Alto Tribunal que el hecho generador del impuesto municipal que grava la actividad comercial es el ejercicio de esa actividad lucrativa no sólo en uno desde la localidad donde rige la Ordenanza que lo establece.

El legislador municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia, por razones que incumben a las particulares circunstancias de esa entidad, ha creado y regulado una figura distinta a la del contribuyente residente, para convertir en sujetos pasivos u obligados del impuesto municipal a quienes sin ser contribuyentes residentes, ejerzan no obstante actividades económicas que, aún ejecutadas temporal o eventualmente, le generan ingresos lucrativos en el ámbito territorial del Municipio. Al efecto, la ley local estableció los requisitos formales necesarios para que el contribuyente que se encuentre en los supuestos normativos del caso pueda ser reputado como contribuyente transeúnte, fijando el procedimiento para la obtención de la licencia correspondiente.

En el caso de autos, la recurrente, prevenida de sus actividades de comercialización de los productos industriales que produce como actividad económica de su objeto social en el Distrito Lagunillas, solicitó y obtuvo por ante la municipalidad del Distrito Bolívar del Estado Zulia, licencia especial como contribuyente transeúnte, según comprobante de ingreso N° 002272, tal como fue relacionado por los funcionarios actuantes en acta de intervención fiscal que corre al folio 38 del expediente, no habiendo hecho la correspondiente declaración respecto a los ingresos que le produjeron las ventas de sus productos industriales en el ente municipal fiscalizante.

En criterio de esta Sala, la disposición normativa del legislador municipal del Distrito Bolívar, al consagrar la figura del contribuyente transeúnte, es decir, el que no teniendo con carácter permanente su establecimiento industrial o el centro donde ejecuta sus actos de comercio en el territorio del Municipio ejerza, sin embargo, en dicho territorio actividades lucrativas cualquiera que sea su índole o naturaleza, radicando temporalmente su actividad comercial o parte de ella, no es violatoria del numeral primero del artículo 18 de la Constitución, norma que sólo prohíbe a los Estados, como entidades territoriales de la República, crear aduanas, impuestos de importación, de exportación o de tránsito pero, que en modo alguno, impide que dentro de su territorio se establezcan categorías de contribuyentes, atendiendo a su condición de residentes.

De hecho, toda actividad económica de carácter industrial, comercial o de prestación de servicios, puede tener carácter permanente, pero especialmente las dos últimas pueden ser también ejercidas eventualmente, y por tal razón, estar sujetas a regulación tributaria, por los entes municipales donde se ejecuten sus operaciones económicas.

En efecto, contrario a lo que a simple vista pudiera parecer, la figura del contribuyente transeúnte, por sí misma no atenta contra el principio de la territorialidad, simplemente es contentiva de una categoría de contribuyente cuyo rasgo particular es el tener una presencia física en el ámbito territorial del Municipio, pero por un período siempre eventual o ocasional para una obra u operación determinada: Se trata del ejercicio de una actividad lucrativa en el ámbito territorial del Municipio, pero con un carácter no permanente. Cosa distinta sería que en un determinado caso se calificase como contribuyente transeúnte a sujetos que no lo son, en virtud de que las actividades que ejecuten no puedan ser calificadas como el hecho generador del impuesto de patente de industria y comercio, bien porque la

actividad desarrollada no puede calificarse como “comercial” o “industrial”, o porque se pretenda, por ejemplo, gravar la simple presencia física de productos en el Municipio; todo lo cual constituiría una ilegalidad censurable en cada caso particular.

Debe pues entenderse que el supuesto fáctico para que se adquiera el carácter de contribuyente transeúnte, es que efectivamente se realicen actividades lucrativas de industria, y comercio o de prestación, aunque tales actividades no tengan carácter permanente en jurisdicción del Municipio correspondiente.

Así, por ejemplo, estarían comprendidos en esta especial categoría los vendedores ambulantes de su mercancía, que ejercen actividad comercial mediante permisos concedidos temporalmente por el Municipio; y los expositores participantes en ferias comerciales, en las que se realicen operaciones de esta índole. En todos estos casos es evidente que se da una presencia física en el Municipio si bien no permanente, por un tiempo determinado que le hace identificable como el lugar, no sólo en sino desde donde ejecuta una actividad económica generadora del impuesto, que en nada contraría el principio de territorialidad sostenido por la Sala. Es precisamente la realización de actividades eventuales, no ligadas con la idea de un establecimiento permanente, la que inspira la creación de esta categoría de contribuyente.

Por las razones anteriores, esta Sala desestima los alegatos de inconstitucionalidad formulados por la recurrente contra la Resolución Nº DHC-8701, de la Dirección de Hacienda del Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia; y así se declara.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por las siguientes razones:

Los productos del recurrente, GRAY TOOL COMPANY DE VENEZUELA, C.A., son fabricados y vendidos desde la planta de la empresa ubicada en el Distrito Lagunillas del Estado Zulia, que es el organismo al cual paga sus tributos con base a sus cuentas a nivel nacional. De allí que, el gravamen que pesa sobre la recurrente por parte del Concejo Municipal del Distrito Bolívar no grava ni la fabricación ni la instalación de un comercio en su territorio por cuanto los productos manufacturados en el Distrito Lagunillas son vendidos desde dicho Distrito. Cuestión igualmente la disidente, la figura misma del contribuyente transeúnte.

Al efecto, el artículo 5 de la Ordenanza sobre Patente de Industria, Comercio, Servicios y Actividades Conexas del Distrito Bolívar del Estado Zulia señala:

“Artículo 5º: Se consideran transeúntes a los contribuyentes que ejerzan actividades lucrativas cualesquiera sea su índole, naturaleza o importancia en Jurisdicción del Distrito Bolívar, Estado Zulia, que no cumplan con todos los requisitos exigidos en el Artículo anterior”.

Como se aprecia, el elemento que determina la obligación tributaria establecida en la Ordenanza es el ejercicio de actividades lucrativas independientemente de la forma como ello se realice y del contenido que posea. Se ha dicho que una diferencia de tal naturaleza contradice lo esencial del impuesto de industria y comercio, constituido por el principio de la territorialidad de la actividad industrial o comercial realizada por el contribuyente. Es menester así que la industria o el comercio del contribuyente estén radicados, aún cuando sea temporalmente en el Municipio que ejerce la potestad tributaria. El alegato de los recurrentes de que la territorialidad de la actividad era inexistente les lleva a recordar la prohibición establecida en el ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución, que si bien es relativa a los Estados; sin embargo, se aplica a los Municipios por mandato expreso del artículo 34 *ejusdem*. El artículo 18 establece al efecto lo siguiente:

Recuerdan los recurrentes que esta Sala Político-Administrativa en sentencia del 05 de agosto de 1988, Diego Ventura (Divenca) contra Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y sentencia del 20 de marzo de 1986, Ensambladora Carabobo, C.A. contra Concejo Municipal del Distrito Valencia del estado Carabobo, señaló que lo determinante a los fines de la Patente de Industria y Comercio es la ubicación del establecimiento en el cual el contribuyente ejerce su actividad. En la sentencia comentada, la Sala señala que para la operatividad del impuesto es necesario que se den dos requisitos concurrentes: El criterio de la generación de ventas y el criterio del establecimiento comercial. Para la Sala hay que distinguir entre la empresa con un solo establecimiento en el territorio nacional y empresas con varios establecimientos. Cuando se da el caso de un solo establecimiento el impuesto municipal debe pagarse en el municipio donde se encuentre ubicado el establecimiento, independientemente de que la venta la haya realizado un agente vendedor de ese establecimiento fuera de esa municipalidad.

En opinión de la disidente, el fallo del cual disiente incurre en los siguientes errores:

1) Se contradice al fundarse en unos postulados que posteriormente no se dan en el caso presente;

2) No se analiza la jurisprudencia asentada sobre la materia de contribuyente transeúnte por esta misma Sala, en decisiones del 5 de agosto de 1976 (caso: Diego Ventura (Divenca) contra el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda); y la sentencia del 20 de mayo de 1986 (caso Ensambladora Carabobo, C.A. contra el Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo):

3) Omite toda comparación para negar o afirmar la similitud, como era necesario que lo hiciera, entre la figura del contribuyente transeúnte y las consecuencias de tal reconocimiento a ultranza ante la prohibición contemplada en el artículo 18, ordinal 1º, de la Constitución, en concordancia con el artículo 34, *eiusdem*. Por otra parte, no puede menos la disidente que recordar, que en sentencia del 28 de septiembre de 1994, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo al pronunciarse sobre la apelación interpuesta por el Concejo Municipal del Distrito García de Hevia del Estado Táchira, contra la decisión dictada por el Juzgado Superior en lo civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo, de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Barinas y en lo Contencioso Administrativo de la Región de Los Andes, que declaró con lugar el recurso de anulación intentado por la empresa Colgate-Palmolive, C.A., en contra de la Resolución de la Cámara Municipal del Distrito García de Hevia del Estado Táchira en su sesión extraordinaria N° 1, se fundamentó en la jurisprudencia de esta Sala sobre la figura del contribuyente transeúnte, y señaló al efecto:

“En el caso de autos, tal como lo afirma el fallo apelado, es un hecho cierto, reconocido por ambas partes, que la empresa Colgate Palmolive, C.A., no tiene instaladas en jurisdicción del Distrito García de Hevia del Estado Táchira, agencias, oficinas, sucursales o depósito alguno, y las ventas de sus productos las realiza mediante agentes vendedores que recorren diversas regiones del país, del mismo modo que les concierne a través de comunicaciones telefónicas, o por correo o por medio del moderno sistema del fax. Tales formas de colocación de productos comerciales en ninguno de esos casos puede considerarse como actividad ejercida dentro del territorio donde residen los adquirentes de los productos del vendedor”.

Por las razones anteriores, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo confirmó la sentencia apelada. Todos los anteriores elementos, mueven a la Disidentes para estimar la necesidad de un examen a fondo de la Sala sobre su jurisprudencia.

b. *Exención*

CSJ-SPA (494)

18-7-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Respecto a las Asociaciones Cooperativas, el pago de impuestos y patentes de Industria y Comercio está excluido de manera general.

Los artículos 94 y 95 de la Ley General de Asociaciones Cooperativas disponen lo siguiente:

“Artículo 94: Las entidades cooperativas quedarán exentas de pagos de impuestos, en compensación de la utilidad pública y el interés social de las mismas. Por consiguiente, todos los actos jurídicos que conlleven pago de arancel judicial y pago de impuestos en cualquier forma, en el cual sea parte una entidad cooperativa quedarán exentos de este pago. Esta disposición tendrá aplicación preeminente”.

“Artículo 95: Las cooperativas están exentas del pago de patentes de Industria y Comercio”.

De las anteriores normas puede colegirse que respecto a las Asociaciones Cooperativas, el pago de impuestos y patentes de Industria y Comercio está excluido de manera general. Ello implica en sí, el que, al menos a *prima facie*, al cobrar impuestos a las mencionadas entidades, se esté violando la garantía de reserva legal tributaria establecida en el artículo 224 de la Constitución.

En dicha norma constitucional se prohíbe la imposición de tributos que no estén establecidos en la ley, lo cual se traduce en dos aspectos: el uno, referente a la tipicidad del impuesto como tal, y el otro, a la tipicidad del hecho impositivo al cual se relaciona el impuesto.

El primer aspecto no requiere mayor explicación; de intentarse cobrar un impuesto inexistente (v. gr. El derogado impuesto al débito bancario) ello implicaría una clara violación al derecho constitucional consagrado en el artículo 224 del Texto Fundamental. El segundo aspecto requiere cierta matización; el derecho a la legalidad tributaria se vulneraría en este caso si se tratara de cobrar algún impuesto sobre la base de un hecho impositivo previsto por la ley, pues ello, de ser cierto, no implicaría una violación a la legalidad tributaria (pues tanto el impuesto como el hecho impositivo estarían legalmente previstos); se trata, en cambio, de la inexistencia del hecho imponible in abstracto, no in concreto.

En el presente caso, al expresarse la exención para las Asociaciones Cooperativas de pago de impuestos, debe considerarse que, de tratarse de cobrar algún impuesto a estas entidades, se vulneraría lo previsto en el artículo 224 antes aludido, pero no porque el impuesto no estuviere tipificado (en este caso, la Alcaldía pretende cobrar un impuesto tipificado en la Ordenanza sobre Patente, Industria, Comercio, Servicios o Índole Similar del Municipio Lobatera del Estado Táchira), sino porque la exención impositiva general referida a las Asociaciones Cooperativa afecta cualquier hecho impositivo in abstracto.

De las anteriores consideraciones no puede, sin embargo, concluirse que en el caso *sub-judice* se haya vulnerado la garantía constitucional prevista en el artículo 224 del Texto Fundamental, a la Asociación Cooperativa Mixta de Productores Mineros, en tanto pudieren estar presentes hechos que variasen la situación, los cuales, como es obvio, han de ser alegatos y probados en el debate propio del recurso contencioso tributario.

Lo que sí puede derivar de la situación concreta planteada en este caso, es una presunción de carácter grave, de estar amenazada la garantía de reserva tributaria que protege a la accionante. De manera que, para la protección cautelar procedente en este caso se hace necesario, por un lado, suspender los efectos del acto administrativo de fecha 26 de octubre de 1993 dictado por el Alcalde del Municipio Lobatera del Estado Táchira mediante el cual se impuso a la accionante la cancelación de la suma de Un Millón Doscientos Seis Mil Cuatrocientos Bolívares con Cuarenta y Tres Céntimos (Bs. 1.206.400,43) –posteriormente confirmado mediante la Resolución N° 03-93-TM de fecha 2 de diciembre de 1993, dictada por el mismo Alcalde- y por otro lado, ordenar al Municipio Lobatera del Estado Táchira, abstenerse de cobrar impuestos con base en la ordenanza ya antes señalada, hasta tanto sea resuelto el recurso contencioso tributario con el cual fue interpuesta conjuntamente la presente acción de amparo cautelar. Así se decide.

De conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales el Amparo Cautelar decretado era procedente para la fecha, pero, aún así, la sentencia consultada a este respecto no se confirma en razón de la vaguedad de su disposición final: “dicha administración municipal se abstendrá de realizar cualquier actuación que impida a la querellante el ejercicio de su actividad en el Municipio señalado”. No se entran a analizar en este caso los efectos que pueda producir la nulidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en cuanto a la situación procesal en que queda el amparo acumulado, por cuanto dicha sentencia fue dictada con anterioridad a la anulación del mismo, encontrándose, por ende, de igual manera vigente la remisión, encontrándose, por ende, de igual manera vigente la remisión que hace el artículo 5 de la ley al artículo 22.

En relación al auto de fecha 8 de octubre de 1993, mediante el cual el a quo admitió el recurso contencioso tributario interpuesto, deben desestimarse los alegatos de extemporaneidad manejados por la representación del Municipio Lobatera, en virtud de lo dispuesto en el párrafo único del artículo 5° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que excluye de los casos de interposición conjunta del amparo cautelar y el recurso como causal de inadmisibilidad. Y en tanto la acción de amparo cautelar fue estimada procedente por la Sala en el presente fallo, dicha exclusión opera plenamente de manera que, sin más debe desestimarse la apelación interpuesta contra el auto que admitió el recurso contencioso tributario y así se decide.

B. Límites a la potestad tributaria municipal: Régimen nacional del transporte

CSJ-CP

13-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Los Municipios pueden organizar sus rentas, con las restricciones enumeradas en el artículo 18 de la Constitución.

Es sabido que sólo los entes territoriales –entre ellos los Municipios- pueden crear tributos, pero deben hacerlo de conformidad con la potestad que la Constitución les asigna.

Así, todos los entes territoriales venezolanos –República, Estados y Municipios- tienen potestad tributaria originaria, pero cada uno dentro de sus límites. En el caso concreto de los Municipios, éstos pueden tener como ingresos expresamente señalados en el artículo 31 de la Constitución: las tasas por uso de sus bienes y servicios, las patentes sobre industria, comercio y vehículos, impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos. Aparece

de ellos, puede exigir –y crear, por supuesto- impuestos, tasas y contribuciones especiales, “de conformidad con la Ley”.

De esta manera, hay tributos enunciados con nombre propio en la Constitución y sobre los cuales no puede presentarse duda alguna sobre la potestad de los Municipios para exigirlos. Cualquier disposición legal o sublegal que los niegue o desconozca en cualquier forma sería violatoria de la Carta Magna.

Ahora bien, hay tributos que los Municipios pueden crear si una ley se los permite, como lo hace, por ejemplo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal y lo hacen otras leyes especiales. Por tanto, aparte de las materias constitucionales asignadas dentro de la potestad tributaria municipal, la ley puede atender éstas, en cuyo caso tal potestad no será originaria sino derivada. Ahora, tal posibilidad de extensión por vía legal de la potestad tributaria municipal también encuentra límites: la no invasión de la potestad tributaria de los otros niveles, particulares el nacional, pues es sabido, que la potestad tributaria originaria estatal –que existe- es verdaderamente escasa si se compara con la del resto de los entes territoriales.

Como se observará, las precedentes afirmaciones difieren completamente de las de la Síndico Procurador Municipal, quien pretende hacer ver que la potestad tributaria –así como lo sostuvo respecto de la autonomía- es ilimitada y puede abarcar lo que prevea la Constitución o la Ley, pero también lo que no contemple.

Por lo expuesto y constatado que existen límites a la potestad tributaria municipal y con ellos a la autonomía local en esta materia, lo esencial en el caso de autos es determinar si el tributo exacción a que se refiere la Ordenanza impugnada encuadra dentro de alguno de los ramos impositivos atribuidos a los Municipios por la Constitución.

Al respecto, se observa que el artículo 4 de la Constitución establece que los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 *ejusdem*, el cual dispone que los Estados no podrán crear aduanas, ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.

Ahora bien, debe destacarse que el ordinal 20° del artículo 136 *ejusdem*, establece que es de la competencia del Poder Nacional:

“Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias”.

Conforme a las normas transcritas, se desprende que de acuerdo con la Constitución de la República, los Municipios pueden organizar sus rentas, pero con las restricciones enumeradas en su artículo 18, el cual prohíbe a los Estados, y por remisión a los Municipios, crear impuestos sobre las materias rentísticas reservadas al Poder Nacional.

Ahora bien, la navegación, conforme a lo dispuesto en el ordinal 20° del artículo 136 de la Constitución Nacional, es materia atribuida al Poder Nacional, por lo que la creación de impuestos sobre tal actividad compete igualmente a este Poder, por disposición de la última parte del ordinal 8° de la citada disposición constitucional. Consiguientemente, siendo competencia del Poder Nacional la materia regulada, es evidente que no podía ser dictada la Ordenanza impugnada.

La Síndico Procurador Municipal ha afirmado que la potestad tributaria para dictar la Ordenanza objeto de esta acción se encuentra en los artículos 50, 76 y 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Sin embargo, basta leer esos artículos para comprobar la certeza de las aseveraciones formuladas por la parte actora.

Dice la Síndico que en esos artículos se faculta al Concejo para regular esta materia y llega incluso a afirmar que la misma no corresponde al Poder Nacional. Además, afirma que se cuenta con tal potestad y que, de entenderse que no la tiene, no podrían existir tampoco ordenanzas impositivas sobre apuestas lícitas y propaganda comercial.

Ahora, aparte que ya ha destacado esta Corte que no hay norma legal alguna que faculte a los Municipios para regular la materia de transporte, debe ahora resaltar que, una vez más, la Síndico Procurador distorsiona el objeto del debate porque asimila el caso de autos al de las apuestas lícitas y publicidad comercial, cuando éstos últimos sí están expresamente previstos como competencia tributaria municipal, en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por último, no puede dejar esta Corte de subrayar su desacuerdo con las afirmaciones de la representante municipal, quien sostiene que la autonomía municipal es tan amplia hasta el punto de llegarse a anular normas constitucionales que la han pretendido limitar. Semejante aseveración golpea fuertemente la estructura del Estado de Derecho, y es susceptible de falta a la lealtad en el proceso, por cuanto se vale de argumentos absurdos para sostener su defensa.

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la presente acción de nulidad y anula la ordenanza impugnada.

Voto Salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez, salva su voto en la decisión de la mayoría sentenciadora que resolvió "...declara con lugar la presente acción nulidad y anula la ordenanza impugnada".

Se refiere a la demanda de nulidad por inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Patentes de Vehículos Terrestres, Aéreos y Marítimos del Municipio Vargas del Distrito Federal, texto normativo municipal que queda anulado.

El criterio disidente se fundamenta en lo siguiente:

1.- El artículo 29 de la Constitución de la República, efectivamente establece que el Municipio es la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional, y la competencia municipal la establece bajo el principio de que su ejercicio alcanza los intereses peculiares de la entidad (artículo 30), es especial las materias propias de la vida local, y ello se concatena con la enunciación de los ingresos que tendrán los Municipios (artículo 31). Ninguna competencia, aún de rango constitucional es ilimitada, toda se circunscribe a las materias que sean de la competencia de cada organismo, territorial o funcional. Ahora bien, la autonomía dice la sentencia, no puede concebirse como el ejercicio ilimitado, pues precisamente se concede para "... dar libertad de acción en materias concretas que son de la competencia del ente que las disfruta". (página 15 de la sentencia).

Para la mayoría sentenciadora, "... los Municipios, debido a la extensa competencia que les asegura la Constitución para atender los problemas locales, sí pueden –y deben– adoptar cualquier medida administrativa –respetando la competencia de otros niveles territoriales– para satisfacer los servicios públicos municipales. Ahora bien, en materia normativa y, en concreto, en la regulación de aspectos tributarios, esa amplia posibilidad de actuación no existe, como reiteradamente la jurisprudencia lo ha desatacado".

Resulta contrario al principio de legalidad, es decir, aquel que somete la actuación de la Administración a lo que establezca la Ley (dictada por cualquiera de los cuerpos deliberantes) afirmar que los Municipios pueden resolver cualquier medida administrativa

pero no pueden dictar actos normativos, y menos aún en materia tributaria, cuando precisamente para ejercer la competencia administrativa deberá estar consagrada en la Ley, y al enumerarse los ingresos que “tendrán (los Municipios), se señalan las tasas por el uso de bienes y servicios, las patentes sobre vehículos y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley. (véase numerales 2º, 3º y 6º del artículo 30 de la Constitución).

Entonces cómo decir que la regulación en los aspectos tributarios, “...esa amplia posibilidad de actuación no existe...”.

La sentencia agrega, que los Municipios tienen potestad tributaria originaria, pero dentro de sus límites, y que los tributos enunciados con nombre propio en la Constitución, “...no puede presentarse duda alguna sobre la potestad de los Municipios para exigirlos. Cualquier disposición legal o sublegal que los niegue o desconozca en cualquier forma sería violatoria de la Carta Magna”.

Ahora bien, el fallo precisa que aparte de las materias constitucionalmente asignadas dentro de la potestad tributaria municipal, la ley puede atender éstas, en cuyo caso tal potestad no será originaria sino derivada; y, además, afirma que el límite será entonces, “...la no invasión de la potestad tributaria de los otros niveles, particularmente el nacional, pues es sabido que la potestad tributaria originaria estatal –que existe- es verdaderamente escasa si se compara con la del resto de los entes territoriales”.

Luego de todas las consideraciones, concluye la mayoría sentenciadora:

“...lo esencial en el caso de autos es determinar si el tributo exacción a que se refiere la Ordenanza impugnada encuadra dentro de alguno de los ramos impositivos atribuidos a los Municipios por la Constitución”.

El examen que realiza la Corte en Pleno se circunscribe a lo siguiente:

Los Municipios pueden organizar sus rentas de acuerdo al artículo 18 de la Constitución (por remisión del artículo 34 *ejusdem*), el cual prohíbe crear impuestos sobre las materias rentísticas reservadas al Poder Nacional, “... ahora bien, la navegación, conforme a lo dispuesto en el ordinal 20 del artículo 136 de la Constitución Nacional, es materia atribuida al Poder Nacional por lo que, la creación de impuestos sobre tal actividad compete igualmente a este Poder, por disposición de la última parte del ordinal 8º de la citada disposición constitucional. Consiguientemente siendo competencia del Poder Nacional la materia regulada, es evidente que no podía ser dictada la Ordenanza impugnada”.

Concluye la motiva del fallo señalando: “...no hay norma legal alguna que faculte a los Municipios para regular la materia de transporte...”.

2.- El examen concreto del acto jurídico impugnado, no lo realiza la sentencia, por cuanto su motivación se mantuvo solamente en el alegato de incompetencia municipal. Quien disiente considera que la Corte ha debido revisar el contenido de la Ordenanza sobre Patentes de Vehículos Terrestres, Aéreos y Marítimos del Municipio Vargas del Distrito Federal.

El objeto del cuerpo normativo municipal es establecer el pago de una patente en las personas propietarias de vehículos, destinados al uso de transporte de personas o cosas sean personas naturales o jurídicas, domiciliadas o residenciadas en el Municipio Vargas, y aquellos que no estando domiciliados, sus vehículos se utilicen en forma habitual en el Municipio Vargas, para el desarrollo de sus actividades. (artículo 1).

Se establece que los propietarios de vehículos terrestres, aéreos y marítimos y a atracción sanguínea, pagarán al Municipio una patente de acuerdo a las tarifas establecidas en el artículo 2; se describen los tipos de vehículos y el monto anual de la patente, discriminándolos en terrestres, aéreos y marítimos. La Ordenanza sobre Patente de Vehículos

Terrestres, Aéreos y Marítimos establece también, los requisitos de circulación, formalidades; inscripción; las exenciones y exoneraciones; del pago de la patente; de las sanciones; de los recursos, y de las disposiciones finales y las transitorias.

La Constitución de la República consagra la competencia de los Municipios para obtener ingresos de las patentes sobre los vehículos, y expresamente los faculta para ello, e consecuencia, no puede aceptarse que los Municipios no puedan consagrar una patente sobre vehículos a través de una Ley municipal: como es la Ordenanza.

La acepción del Diccionario de la Real Academia señala:

“Vehículo. Del latín conducir, transportar. (m). Artefacto, como carruaje, embarcación, carria o litera, que sirve para transportar personas o cosas de una parte a otra...”.

Mientras aeronave, es el vehículo capaz de navegar por el aire, y nave es una embarcación en general, barco se constata, que los recurrentes al impugnar la Ordenanza es cuestión focalizan su nulidad por inconstitucionalidad, en el argumento de que “...carece la asamblea municipal de competencia para crear tributos sobre vehículos aéreos y marítimos, por lo cual conforme al artículo 119 Constitucional, los susodichos actos (sic) son nulos”.

Resultaba necesario a juicio de quien disiente, que la sentencia distinguiera las competencias del Poder Nacional, establecidas en el artículo 136, 2º de la Constitución, referida al transporte terrestre y a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias, de la competencia tributaria originaria de los Municipios, como es establecer “...patentes sobre vehículos”. (artículo 31, 3º de la Constitución).

Por tanto, es diferente ser competente para legislar sobre las materias del Poder Nacional, y tener competencia municipal para establecer patentes sobre los vehículos. Así, se hacía indispensable examinar la forma en que los vehículos se desplazan y por donde lo hacen, a fin de determinar, si los vehículos que se utilicen para el transporte terrestre, aéreos y marítimos, puedan ser objeto de patente.

El problema, a nuestro parecer no es si esta competencia es nacional o no está claro que no puede el Poder Nacional establecer patentes a vehículos, porque está expresamente asignada al Poder Municipal; pero sí pudiera resultar inconstitucional, una Ordenanza que establece Patentes para vehículos aéreos y marítimos atendiendo a las vías que utilizan, como son obras nacionales, tales como aeropuertos, muelles y demás obras portuarias; los vehículos que las transitan, quedarían exentos de tales patentes, salvo que tales bienes fueran de su propiedad, y en consecuencia, la apertura y conservación de tales instalaciones no corresponda al Poder Nacional en ejecución del artículo 137 de la Constitución.

El precedente que ha fijado la Corte en Pleno, violenta una competencia originaria de los Municipios y deberá ser revisada para evitar confusiones de un ingreso que les es fundamental, como es la fijación de patentes sobre vehículos, en particular los terrestres, al comprobarse que no tienen impedimento ni restricción alguna para establecerlos, por cuanto no constituyen materias rentísticas de la competencia nacional.

V. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo*

A. *Derechos de los Administrados: Derecho a la defensa.*

Al respecto, si bien es criterio reiterado y pacífico aquel por el cual, siempre la administración, en su actuar, antes de emitir un acto o tomar una decisión que afecte los resultados e intereses de algún particular debe dar a éstos la posibilidad de ejercer su derecho a la defensa, en el caso de autos considera la Sala que la decisión del Ministro de Relaciones Exteriores de nombrar al actor en comisión de servicio dentro del despacho, como resultado de un averiguación disciplinaria ya iniciada –a la cual sí ha tenido acceso el implicado–, no requiere de la apertura de un procedimiento administrativo tendente a permitir que el funcionario en cuestión presente alegatos o pruebas, ya que dicho proceder no tiene un carácter sancionatorio ni afecta, en principio, los derechos del mismo, sino es una potestad del jerarca de la Administración ejercida, en definitiva, dentro de las competencias que como administrador les son atribuidas.

Por ello, no es posible sostener que el derecho a la defensa del actor hubiese sido violado al tomarse la decisión de nombrarlo en comisión de servicio en el país, lo cual no equivale a un pronunciamiento de la Sala sobre el cumplimiento estricto de cada una de las disposiciones legales y sublegales sobre la materia que, se insiste, quedan fuera del análisis de la Sala.

Igual decisión corresponde tomar en cuanto al alegato de violación del derecho a la defensa, ahora, por no abrirse un procedimiento antes de tomarse la supuesta decisión de suspender los pagos de la remuneración mensual del actor, ya que, de un análisis del expediente, surge que dicha suspensión como tal no ha sido cumplida, en virtud de que al ciudadano Cipriano Pérez Acosta se le ha pagado, durante los meses en que se encontraba en comisión de servicio interno, el sueldo que se corresponde con su cargo, claro está, sin las primas pactadas en razón de encontrarse en el servicio externo.

En conclusión, se desestima el alegato de violación del derecho a la defensa por cuanto, a juicio de la Sala, no se produjo una actuación material lesiva de derechos del actor que requiera, constitucionalmente, de una apertura de procedimiento administrativo previo. En todo caso, debe tenerse presente que tanto la decisión de nombrar al actor en comisión de servicio dentro del Ministerio y la de pagarle su sueldo mensual conforme a su actual situación, es decir, de funcionario en el país, son consecuencias directas del procedimiento administrativo de carácter disciplinario iniciado en su contra por supuestas irregularidades en funciones inherentes a su cargo y que en tal proceso sancionatorio se ha permitido su defensa. Así se declara.

CSJ-SPA (89)

6-2-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Queda entonces por dilucidar la procedencia del principal de los alegatos del actor: la violación del derecho a la defensa. Ello, por cuanto indica el accionante, y el propio Consejo de la Judicatura lo acepta, el acto administrativo por el cual fue designado como Primer Suplente en el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas fue anulado, por estar viciado de forma grave, sin la apertura previa de un procedimiento que le hubiese dado la oportunidad de participar y defender sus derechos e intereses.

Al respecto, se observa:

Es cierto, como lo afirma el actor, que el derecho a la defensa, contemplado en el artículo 68 de la Constitución, según criterio pacífico y reiterado, es extensible en su aplicación además de a los procesos judiciales a los procedimientos administrativos. Y también es totalmente cierto que cualquier violación flagrante del derecho a la defensa para la emisión

de un acto administrativo constituye un vicio susceptible de ser sancionado por la vía de la acción de amparo constitucional, sin que ello impida que en determinados casos pueda acudir a las acciones contencioso-administrativas (vid, sentencia del 8 de mayo de 1991 y del 26 de abril de 1993, casos: Ganadería El Cantón y Radio Caracas Televisión, respectivamente).

Por otra parte, es legalmente aceptado que la Administración cuenta con el poder-deber de reconocer la nulidad absoluta, en cualquier momento, de sus actos administrativos y de proceder a su revocación del mundo jurídico, como garantía de la seguridad jurídica.

Ahora bien, como forma de articular la vigencia del derecho a la defensa que debido a que en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos –que es donde se contempla tal deber de revisión de oficio de los órganos administrativos- no se contempla ni alude al cumplimiento de procedimiento alguno, al momento de procederse a la declaratoria de nulidad absoluta de un acto previo, como una forma de garantizar el indicado derecho a la defensa de cualquier persona que pudiera ser perjudicada en su situación jurídica, debe siempre la Administración darle a esos posibles afectados la oportunidad para que participen en un procedimiento previo y aleguen cualquier argumento que consideren pertinentes, tomando para ello el procedimiento administrativo general u ordinario contemplado en la indicada ley o, en caso de urgencia, al procedimiento sumario allí también previsto.

En caso de no cumplirse tal procedimiento previo, sería indudable la existencia de un vicio, de carácter formal, en el acto administrativo resultante, lo cual podría acarrear su futura anulación y constituiría, según el caso, una flagrante violación del derecho de la defensa de aquellos ciudadanos que, de alguna u otra forma, estaban en una posición de ventaja en virtud del acto administrativo considerado nulo y revocado por la Administración.

Pues bien, surge claro que en el caso de autos se incumplieron dichos trámites procesales, por lo que, sin hacer la Sala consideraciones sobre la nulidad absoluta o no del acto administrativo por el cual fue designado el accionante como Primer Suplente en el Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas –ya que ello escapa de este juicio-, resulta concluyente la violación del derecho fundamental a la defensa de éste, por lo que la presente acción de amparo ejercida en contra de la Resolución N° 312 del 19 de julio de 1995 del Consejo de la Judicatura debe ser decidida Con Lugar, y así se declara.

Quiere sin embargo expresar la Sala que la declaratoria anterior, que acarrea la ineficacia absoluta del acto administrativo en cuestión y el consiguiente restablecimiento de la situación jurídica previa a su emisión, no constituye ningún obstáculo para que el Consejo de la Judicatura proceda en un futuro, de insistir en la existencia de vicios de nulidad absoluta en el acto por el cual el ciudadano Carlos Guía fue nombrado Primer Suplente, a hacer uso de sus potestades revisoras de oficio que le confiere la ley, sólo que en dicho actuar deberá siempre permitir, mediante notificación, la participación de los posibles ciudadanos afectados directamente por la revocación definitiva de dicho acto. Así se declara.

CPCA

15-2-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Postes Publicitarios viales 2001 C.A. vs. Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal.

Considera la Corte que el debido respeto al derecho a la defensa de los particulares no se hace efectivo tan sólo mediante el reconocimiento de los medios legales previstos para atacar

las decisiones de la Administración. Por el contrario, es desde la efectiva posibilidad de alegar, probar y por ende desvirtuar, que tal situación no la protege el derecho, lo cual generalmente requiere de un procedimiento constitutivo. Más aún, es posible afirmar que el procedimiento administrativo mismo constituye la garantía del respeto a los derechos del particular.

Con fundamento en las anteriores consideraciones es necesario concluir que cualquier media que pudiera adoptar la Administración Municipal respecto a los medios publicitarios propiedad de la accionante, debe estar precedida del correspondiente procedimiento, en el marco del cual debe contar la empresa afectada con la posibilidad efectiva para formular alegatos, promover y evacuar pruebas para sustentarlos.

Estima evidente esta Corte que en el caso de autos la Dirección de Gestión Urbana del Municipio Libertador del Distrito Federal dispuso la remoción de los medios publicitarios de la accionante que se encontraban en la jurisdicción del mencionado Municipio, sin haber tramitado previamente el correspondiente procedimiento administrativo, y en consecuencia, sin haber permitido a la accionante el efectivo ejercicio de su derecho a la defensa.

Considera, asimismo la Corte que el hecho de que se hayan celebrado reuniones en las que participó el representante de la accionante, y que se haya dado a conocer mediante publicaciones, la decisión de remover determinados medios de publicidad ubicados en el término del Municipio Libertador del Distrito Federal, no constituyen, en este caso, evidencia de que se haya respetado el derecho a la defensa de la accionante, pues, tal como lo ha reconocido el presunto agraviante, tales conductas tenían como finalidad notificar la decisión que fuera adoptada sin el concurso de los interesados en el preceptivo procedimiento, y, adicionalmente, porque estas reuniones y publicaciones no pueden equipararse a la efectiva tramitación del procedimiento administrativo, cuyas formas y requisitos, de acuerdo a lo expuesto por el tratadista citado –cuya opinión hace suya esta Corte- pertenecen al ámbito de la reserva legal, por lo que no puede ser sustituido por cualquier trámite fijado por la Administración, por tales razones estima la Corte que no hay lugar a dudas de que en el caso de autos se ha violado el derecho a la defensa de la accionante y así expresamente se decide.

CSJ-SPA (242)

11-4-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Precisado lo anterior, considera la Sala necesario reiterar el criterio expresado en anteriores decisiones, conforme al cual, al implicar la interposición conjunta de la acción de amparo con el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, dispensar a la misma un tratamiento de naturaleza cautelar, se erige ella en el mecanismo dirigido a evitar que ante la presunción grave de violación o amenaza de vulneración de derechos o garantías constitucionales y mientras se decida el juicio principal de nulidad, tales violaciones o amenazas puedan concretarse o continuar produciéndose, valiéndose a tal fin de la suspensión, por virtud del amparo, de los efectos del acto reputado como lesivo, para lo cual debe limitarse el juez cautelar de amparo a verificar si, en atención a las circunstancias descritas, puede estimarse la existencia de tal presunción grave que le permita acordar la especial y temporal protección constitucional.

En el presente caso, observa la Sala que la apoderada judicial de la recurrente funda la acción de amparo cautelar que ejerce en una supuesta violación de defensa de su representada, derivada de la sola circunstancia de haber omitido supuestamente el autor del acto impugnado indicar los recursos que proceden contra el mismo, así como los lapsos para su ejercicio, cuestión que en criterio de este Alto Tribunal, de ser cierta, lejos de producir los

tan graves y perjudiciales efectos temidos por la recurrente, constituye una situación para la cual ofrece amplia cobertura el ordenamiento jurídico en protección de los particulares afectados por una defectuosa notificación, como bien lo pone de manifiesto el contenido de expresas disposiciones citadas por la propia apoderada judicial de la recurrente en su escrito (folio 7), concretamente, los artículos 74 y 77 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, normas que enervan la eficacia o producción de efectos de los actos administrativos durante cuya notificación se haya incurrido en omisiones como las indicadas por la accionante, ordenando además no tomar en cuenta el tiempo transcurrido para el ejercicio de los recursos procedentes si sobre la base de tales omisiones o defectos en la notificación, el destinatario del acto hubiere acudido a vías distintas a las adecuadas conforme a derecho.

En consecuencia, estima este Alto Tribunal, sin que ello implique prejuzgar en forma definitiva sobre la adecuación o no del acto reputado como lesivo a la legalidad y a la Constitución, no surge de las circunstancias que rodean la producción del mismo, así como tampoco de su propio texto, presunción grave de violación del derecho constitucional contemplado en el artículo 68 del Texto Fundamental, resultando en consecuencia improcedente el amparo cautelar solicitado por lo que respecta a esta específica violación y así se declara.

B. Actuación de la Administración

a. Acumulación de nuevos hechos

CSJ-SPA (182)

19-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Confrontados los hechos que se incriminaron al Juez Gil Boada en el auto de apertura del procedimiento, con los hechos que se le imputan en el nuevo informe antes señalado, observa la Sala que, en efecto, sí se imputaron nuevos hechos incriminados, aunque relacionados con los anteriores. Ahora bien, ha de cuestionarse la Sala si el haberse agregado nuevos hechos a la averiguación llevada a cabo dentro del procedimiento, con posterioridad a la apertura del mismo, constituye de por sí una violación al derecho de la defensa del recurrente.

En primer lugar, se observa lo establecido en el artículo 55 de la ley antes mencionada, en su encabezamiento: “El procedimiento disciplinario deberá iniciarse de oficio cuando llegue a conocimiento del Consejo de la Judicatura, información de que el Juez ha incurrido en una presunta falta de las sancionadas por la Ley de Carrera Judicial”.

La anterior disposición atribuye al Tribunal Disciplinario una potestad disciplinaria oficiosa, es decir, no sujeta a una previa denuncia. De allí que deba plantearse lo siguiente:

Si una vez abierto un procedimiento disciplinario a un juez determinado, llegan a conocimiento del Tribunal Disciplinario nuevos hechos sancionables respecto al mismo juez ¿Debe abrirse nuevo procedimiento o bien pueden investigarse nuevos hechos dentro del ya aperturado?

La anterior situación no fue regulada expresamente por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Es por ello que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 *in fine* de la misma, ha de acudirse a la normativa del Código de enjuiciamiento Criminal. En dicho cuerpo legal, se prevé la acumulación de las causas en los casos donde se atribuyan varios hechos punibles a una sola persona (artículo 63, ordinal 1º). Aplicando dicha disposición en cuanto es aplicable al procedimiento disciplinario, es de concluir que la pregunta anteriormente formulada debe responderse en el segundo sentido de los mencionados: no es necesario aperturar un procedimiento distinto al existente; de hacerse ello, de todas formas

habría que acumular el último al originalmente abierto, lo cual es innecesario. Contrariamente, lo lógico es iniciar la averiguación de los nuevos hechos dentro del procedimiento ya iniciado. Debe, eso sí, antes de decidir el procedimiento disciplinario, equilibrarse o balancearse ambas averiguaciones para que sean resueltas por el mismo acto definitivo, ello por aplicación supletoria del artículo 66 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

b. *Lapso para decidir*

CSJ-SPA (ET) (2)

17-1-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde H.

Distinta es la situación bajo la vigencia de la reforma del Código Orgánico Tributario en 1992, que se mantiene en la reforma del Código Orgánico Tributario de 1994, al establecerse un plazo dentro del cual debe ser tramitado y decidido el procedimiento sumario, cuyo incumplimiento acarrea una consecuencia jurídica, como lo es la conclusión del sumario y la invalidación del Acta que le dio inicio, y de los actos cumplidos dentro de dicho procedimiento (artículo 151 del Código Orgánico Tributario vigente).

No es válida la decisión del Tribunal a-quo acerca de que una limitación del plazo para decidir y resolver el procedimiento sumario administrativo, conlleve la violación de la norma legal que establece el plazo de cuatro (4) años para que prescriba el crédito fiscal (folio 451 vuelto); por cuanto se trata de situaciones totalmente distintas; en efecto: el lapso de prescripción surge tal como se establece en el Código Orgánico Tributario el primer día del año siguiente a aquel dentro del cual se realizó el hecho imponible que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria; lapso este que puede interrumpirse o suspenderse, conforme expresa disposición, mediante acciones y recursos respectivamente, establecidos en el mismo texto legal. En nada pues se violenta esta disposición con el sometimiento del procedimiento sumario a plazos para su tramitación y decisión. Así se declara.

El no cumplimiento del plazo de seis (6) meses, para decidir el Sumario Administrativo en el caso de infracciones a normas tributarias, tendría como única consecuencia jurídica una sanción al destinatario de la instrucción, es decir al funcionario, más no la nulidad de la actuación administrativa llevada a cabo, ya que para entonces no estaba prevista esta consecuencia en la Ley.

C. *Prueba*

a. *Libertad de medios de prueba*

CSJ-SPA (501)

18-7-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Tal como expresamente se dispone en los artículos 137 y 193 del Código Orgánico Tributario, en los procedimientos sumarios de determinación tributaria y en los relativos a los recursos contencioso tributarios, en tales procedimientos pueden invocarse todos los medios de prueba admitidos en Derecho, con excepción del juramento y de la confesión de empleados públicos cuando ella implique prueba confesional de la administración. Como consecuencia de lo anterior, debe colegirse que tanto en materia de determinación tributaria como en la de recursos contencioso tributarios, tiene vigencia –morigerada por las excepciones del juramento y la confesión de empleados públicos, antes señalada- el principio

de libertad de los medios probatorios, consagrado en el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil, y el cual admite como medios de prueba, aquéllos determinados en el Código Civil, en el Código de Procedimiento Civil y en otras leyes de la República, así como cualquier otro medio no prohibido expresamente por la ley.

Cabe destacar que el sistema de libertad de los medios de prueba constituye uno de los más importantes aportes que, a nuestro ordenamiento jurídico hace el Código de Procedimiento Civil vigente desde el 16 de septiembre de 1986, y tal como señala el autor Rengel Romberg: “Ante la generalidad y amplitud con que está consagrada la libertad de medios probatorios en el nuevo Código, que admite “cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la ley” la regla de interpretación debe ser la amplia y analógica, más conforme con la intención del legislador y con la filosofía que informa al nuevo sistema” (Aristides Rengel Romberg, *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Editorial Arte, septiembre 1994, pág. 337)

Las anteriores consideraciones vienen al caso, debido a que en el escrito de formalización de la apelación de autos, la Procuraduría sustenta su argumento en una interpretación literal del último párrafo del ordinal 2 del artículo 27 del Decreto N° 987 de fecha 16 de enero de 1986, cuyo tenor es el siguiente:

“Los establecimientos citados (colegios profesionales y demás instituciones profesionales no mercantiles) deberán actuar como Agentes de Retención y expedirán, a los usuarios, las facturas correspondientes a los efectos de su imputación como deducción o desgravamen” (aclaratoria y resaltado de esta Sala).

Ahora bien, tal como se indicó anteriormente, las facturas comerciales no son otra cosa que uno de los varios instrumentos probatorios del nacimiento o extinción de una obligación mercantil indicados en el artículo 124 del Código de Comercio; y, en conformidad con el sistema probatorio vigente, puede admitirse un *numerus apertus* de tales medios; por lo tanto, resulta contrario a toda lógica jurídica, pretender limitar la prueba del cumplimiento de una obligación a un único instrumento, como serían las facturas comerciales, más aún, cuando el propio Código Orgánico Tributario, permite, con las excepciones ya mencionadas, la admisión en los procedimientos tributarios de cualquier medio probatorio, ello en concordancia con el citado principio de libertad de medios probatorios consagrado en el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil.

Por lo antes expuesto, considera esta Sala que para efecto de probar la deducción del enriquecimiento neto de los pagos efectuados por un contribuyente a colegios profesionales y demás instituciones profesionales no mercantiles, pueden ser invocados todos los medios probatorios admitidos en Derecho, con excepción del juramento y de la confesión de empleados públicos cuando ella implique prueba confesional de la Administración. Limitar la prueba de tales pagos solo a la existencia de las respectivas facturas emitidas por dichos entes, sería contrariar el “principio de interpretación progresiva de las leyes” según el cual los órganos jurisdiccionales deben interpretar el sentido de las leyes y adaptarlas progresivamente con el objeto de “ponerlas a tono con el nuevo orden establecido y para rechazar todo precepto anacrónico que se oponga a su efectiva vigencia”, tal criterio interpretativo ha sido acogido por este máximo Tribunal en sentencia de fecha 11 de mayo de 1981 (Exp. 2357-Caso Pan American).

*b. Documentos Administrativos***CSJ-SPA (230)****28-3-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: SOHUCA vs. INOS

Análisis de las pruebas

Las pruebas aportadas por la actora, acompañadas a su libelo de demanda y salvo la Inspección Judicial practicada por el Juzgado del Distrito Bolívar de la Circunscripción Judicial de Barcelona, Estado Anzoátegui, el día 04 de octubre de 1989 (folios 22 y 23 del expediente), son copias fotostáticas, a las cuales solicita se les de pleno valor probatorio pues a su juicio y de conformidad con el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil, no fueron impugnadas en la secuela del procedimiento, destacando de manera particular el hecho de que los documentos emanados del Instituto Nacional de Obras Sanitarias, “por ser persona jurídica de carácter público, son verdaderos instrumentos públicos”.

Al respecto, el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil señala:

“Los instrumentos públicos y los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos podrán producirse en juicio originales o en copia certificada expedida por funcionarios competentes con arreglo a las leyes.- Las copias o reproducciones fotográficas, fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligibles de estos instrumentos, se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario, ya en la contestación o en el lapso de promoción de pruebas. Las copias de esta especie producidas en cualquier otra oportunidad no tendrán ningún valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte” (resaltado de la Sala).

Se desprende de la disposición anterior que se tendrán como fidedignas, siempre que no hayan sido impugnadas en las oportunidades señaladas, las copias fotostáticas de dos tipos de instrumentos en particular, a saber: 1) Los instrumentos públicos; y 2) Los privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos.

Respecto de los instrumentos públicos señala el Código Civil:

“Art. 1.357. - Instrumento público o auténtico es el que ha sido autorizado con las solemnidades legales por un Registrador, por un Juez, u otro funcionario o empleado público que tenga facultad para darle fe pública, en el lugar donde el instrumento se haya autorizado”.

“Art. 1.359. - El instrumento público hace plena fe, así entre las partes como respecto de terceros, mientras no sea declarado falso”.

“Art. 1.360. - El instrumento público hace plena fe así entre las partes como respecto de terceros, de la verdad de las declaraciones formuladas por los otorgantes acerca de la realización del hecho jurídico a que el instrumento se contrae, salvo que en los casos y con los medios permitidos por la ley se demuestre la simulación”.

Por otra parte, se ha calificado como documento público, en el sentido antes expresado, al expediente administrativo o las actas que lo contienen, que sean expedidas mediante su certificación, por el funcionario público competente para ello.

Respecto de los “privados reconocidos o tenidos legalmente por reconocidos”, expresa el Código Civil:

“Art. 1.363. - El instrumento privado reconocido o tenido por legalmente reconocido, tiene entre las partes y respecto de terceros la misma fuerza probatoria que el instrumento público en lo que se refiere al hecho material de las declaraciones; hace fe, hasta prueba en contrario de la verdad de esas declaraciones”.

Tradicionalmente la doctrina ha definido al documento privado como aquél que emana de las partes sin intervención del Registrador, el Juez u otro funcionario público competente, pudiendo un documento privado convertirse en reconocido, por vía de acción principal, por vía incidental, o por el procedimiento previo de la vía ejecutiva, así como el consistente en la declaración hecha por el o los firmantes de un documento, ante un Juez, un Registrador o un Notario, de que la firma que aparece en el instrumento presentado es de ellos y en que el funcionario, después de identificarlos, a continuación, atesta la identificación y la declaración de los comparecientes.

En atención a ello, de las pruebas mencionadas, acompañadas por la actora a su libelo de demanda se desprende que:

Los fotostatos relativos a: a) Memorándum emitido por el Ing. Angel Córdoba al Ing. Juan Fajardo de fecha 10-3-87, marcado con la letra “G”, que cursa al folio 20 del expediente; y b) Las facturas: N° 1328 del 9-9-88 por Bs. 18.390.773,86; N° 0059 del 10-06-89 por Bs. 2.159.856,00; y N° 0350 de fecha 02-10-89 por Bs. 878.341,44, marcadas con las letras “J”, “K” y “L” que corren a los folios 24, 25 y 26, son copias de la parte demandante, los cuales escapan del tipo de los “reconocidos” o de los “tenidos legalmente por reconocidos”, y por lo tanto sin valor probatorio a los fines del presente juicio. Así se declara.

En relación a los fotostatos contentivos de los actos en los que aparece participar la demandada por medio de sus funcionarios, a saber: a) Copia del Oficio N° 023 del 20 de octubre de 1980, marcado con la letra “B” y que cursa a los folios 10 y 11 del expediente; b) Copia de la Orden de Compra de fecha 10 de noviembre, marcada “D” y que corre al folio 16 del expediente; c) Copia del Oficio N° 651 del 22 de junio de 1983, marcado “E” que corre al folio 17 del expediente; d) Copia del acta del 16 de noviembre de 1983, marcada “F” que cursa a los folios 18 y 19 del expediente; y e) Copia de la Minuta de fecha 26-01-89 marcada “H”, que corre al folio 21 del expediente, y que la demandante ha citado como fotocopias de “documentos públicos”; se tiene que no son copias de documentos públicos de los señalados en los artículos 1357, 1359 y 1360 del Código Civil; ya que no han sido autorizados por un funcionario competente en ejercicio de su función de expedir certificaciones de documentos contenidos en un expediente administrativo. En consecuencia, al no tratarse de copias fotostáticas de documentos públicos, los mismos carecen de valor probatorio y así se declara.

D. *Silencio Administrativo*

CPCA

21-3-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En primer lugar, pasa esta Corte a examinar el escrito mediante el cual se ejerció el presente recurso de nulidad, para verificar los términos en los cuales se ejerció el mismo y para ello se observa:

De la lectura realizada a la demanda de nulidad interpuesta, esta Corte pudo constatar que en el presente caso, los recurrentes ejercen el recurso de nulidad contra el acto administrativo de fecha 11 de junio de 1994, emanado de la Gerencia de Liquidación de FOGADE, y afirman igualmente que les fue resuelto negativamente el recurso de reconsideración

interpuesto y asimismo al ejercer el jerárquico, este último no fue resuelto dentro del lapso establecido a tal fin y por lo tanto, el silencio del jerarca le puso fin a la vía administrativa y le dio acceso directo a la vía contencioso-administrativa.

Ahora bien, la jurisprudencia del más Alto Tribunal de la República en Sala Político-Administrativa contenida en sentencia de fecha 1º de febrero de 1992, pacíficamente acogida por esta corte en fallo del 23 de diciembre de 1993.

Caso: Empresa Nacional Bazán de Construcciones Navales Militares vs. Comandancia General de la Armada Venezolana, estableció:

“que cuando la Administración no decide en el término establecido, el interesado puede optar, en aplicación del silencio administrativo negativo, por intentar los recursos a que hubiere lugar dentro de los lapsos que al efecto establezcan las leyes correspondientes, como lo establece el artículo 93 in fine de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos... se optare por esta alternativa, por ejemplo, en caso del ejercicio del recurso jerárquico, el interesado debe interponer el recurso de anulación en contra del acto denegatorio tácito de dicho recurso dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del lapso... de que dispone la máxima autoridad para pronunciarse sobre aquel recurso”. (Resaltado de esta Corte).

Por todo lo antes expuesto, considera esta Corte ratificando una vez más su criterio al respecto, que el órgano competente para conocer del recurso administrativo de anulación contra el acto que se ataca una vez que se produjo el silencio, “es aquel que controla los actos de la autoridad que pone fin a la vía administrativa y que con su silencio abrió el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa”. (Sentencia Nº 93-1239, de fecha 3-12-93) y así se declara.

Pues bien, ratificando el criterio de esta Corte.

Contenido en sentencia del 27 de abril de 1993 confirmada el 20 de diciembre de 1993, y por tratarse el caso bajo examen de un recurso de nulidad intentando ante un órgano distinto al competente, ello conduce a una simple declaratoria de incompetencia y el envío de asunto al Tribunal que dentro de la misma jurisdicción contencioso-administrativa, fuese el competente y así se declara.

En consecuencia, encuentra esta Corte que la decisión del Juzgado de Sustanciación se ajusta a derecho, por ende, queda firme el auto de fecha 30 de enero de 1996, y por cuanto el conocimiento de la presente causa compete a otro Tribunal, que en el caso concreto, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se ordena remitir a dicha Sala el presente expediente y así se decide.

E. Vicios en el procedimiento: Vicio de forma

CSJ-SPA (189)

21-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

A juicio de la Sala, el Oficio Nº DS-5549 del 23 de septiembre de 1991 suscrito por el Ministro de la Defensa y contentivo de la decisión del “recurso jerárquico”, descansa sobre un falso supuesto de hecho, toda vez que, como se acaba de expresar, es dictada sobre la base de un recurso de reconsideración que nunca existió. Este vicio de falso supuesto vicia de nulidad este acto administrativo por cuanto carece de una causa legítima.

Los vicios en el procedimiento administrativo, por su misma naturaleza son de orden público.

Salvo disposiciones de la norma reguladora del procedimiento administrativo, al alterar las fases, omitir alguna de ellas y en general, el modificarlo en cualquiera de sus regulaciones no es válido.

Un vicio de forma como el que se ha determinado en el caso de autos, constituido por irregularidades precedentes al acto, que ha ejercido una influencia decisiva tal que ha obligado al órgano jerárquico a decidir un recurso cuyo ejercicio era improcedente, no puede menos que viciar de toda nulidad el acto producido.

Es así como la Resolución Ministerial objeto del recurso resulta nula. Así se declara.

2. *Reglamentos*

CJS-SPA (56)

25-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche.

Caso: Félix M. Hernández vs. República (Ministerio de Justicia)

“Cuando la Ley de Policía Judicial vigente se refiere al ‘Reglamento de esta Ley’ no debe entenderse que impone un reglamento único y general, pues el propio texto constitucional (Ord. 10 del Art. 190) autoriza la reglamentación parcial de las leyes; y cuando remite a los ‘reglamentos específicos del Cuerpo’, legitima y ratifica, entre otras, una condición inherente, necesaria y general para el desenvolvimiento de la Administración Pública como organización institucional, cual es el deber de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios que le están encomendados, mediante la exigencia a sus funcionarios y empleados del estricto cumplimiento de sus deberes y la facultad de aplicar sanciones disciplinarias a quienes los incumplan.

La existencia de estos reglamentos disciplinarios constituye no sólo una necesidad institucional para la administración pública, sino al mismo tiempo una limitación al poder discrecional que, en materia disciplinaria, es generalmente reconocido a las instituciones administrativas”. (Sent. 24-11-83. Caso: ‘José A. Arias vs. Ministerio de Justicia’).”

Siendo el caso que no ha sido dictado hasta la fecha un Reglamento Disciplinario del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, la cuestión acerca de su aplicabilidad, a los efectos de imponer sanciones de destitución, debe resolverse en sentido afirmativo.

3. *Actos Administrativos*

A. *Régimen Legal*

a. *Rango Sub Legal*

CSJ-SPA (200)

6-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche.

Es cierto que la Resolución impugnada, de fecha 20 de diciembre de 1995, es un acto administrativo por tener rango sublegal en virtud de ser ejecución de una norma legal, específicamente la contenida en el artículo 15, letra r, de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, por lo que la competencia, según el artículo 206 y 215 ordinal 7º de la Constitución, corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos y, más concretamente, a esta Sala, en virtud de que emana del Consejo de la Judicatura, órgano que se encuentra incluido en el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Jerarquía***CSJ-SPA (ET) (1)****17-1-96**

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde Hedderich

Es más, éstas Instrucciones Administrativas Nº 1 no contienen, ni podían contener válidamente, ninguna disposición que altere, en forma alguna, las normas atributivas de competencia consagradas en el Reglamento de la Dirección General Sectorial de Rentas dictado mediante Resolución publicada en *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 2967 Extraordinario, de fecha 16 de junio de 1982, ya que siendo aquellas Instrucciones Administrativas, en grado de inferior jerarquía respecto a los Decretos, Reglamentos y Resoluciones, no pueden en ningún caso contener decisiones que modifiquen, violen o vulneren las disposiciones de otro acto de superior jerarquía, como lo es en el caso bajo análisis, aquel Reglamento de la Dirección General Sectorial de Rentas contentiva de las normas atributivas de competencia a la Oficina de Control Fiscal para ejercer esa actividad fiscalizadora que se le pretende desconocer (artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

B. *Clases***CSJ-CP****4-6-96**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

De lo expuesto se evidencia que dicha Resolución va dirigida a una persona jurídica determinada, como es la Empresa Puertos del Litoral Central S.A.

En relación con la condición jurídica de los actos que van dirigidos a un número determinado de personas, la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 22 de febrero de 1990, estableció lo siguiente:

“... el acto administrativo recurrido y sobre el cual se alegan razones de ilegalidad va dirigido a un grupo perfectamente determinado o determinable de personas, pues de su texto se desprende que sus destinatarios son únicamente “quienes incumplieron lo establecido en el artículo 2º del Decreto Nº 1305 del 26 de noviembre de 1981 y, en general, quienes actualmente son propietarios u ocupantes de construcciones existentes sobre agua, manglares o superficies que anteriormente lo fueron, así como sobre cayos, islas o sobre cualquier área de terreno ubicada dentro de los linderos del Parque... Así pues, la naturaleza del acto administrativo impugnado es de efectos particulares”.

En fecha 27 de julio de 1995, la Corte en Pleno bajo la ponencia de la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas, indicó:

“Se desprende del escrito presentado por el Abogado Jaime Parra Uribe y de los recaudos que lo acompañan, que el presente recurso tiene por objeto la impugnación, por razones de inconstitucionalidad y de ilegalidad, de un acto de efectos particulares dictado por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, en fecha 13 de mayo de 1993.

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en el Ordinal 10° del artículo 42, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para declarar la nulidad, sea por razones de inconstitucionalidad, como por razones de ilegalidad, de un acto de efecto particular es emanado del Poder Ejecutivo Nacional, corresponde a la Sala Político-Administrativa de este Supremo Tribunal...”.

Por estar dirigido a un número determinado o al menos determinable de personas, como es la empresa Puertos del Litoral Central C.A., la Resolución indicada en autos constituye un acto administrativo de efectos particulares y, siendo su impugnación materia que compete de manera exclusiva a la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia, en aplicación de los artículos 42 numeral 10 y 43 de la Ley que rige al Máximo Tribunal de la República, esta Corte en Pleno se considera incompetente para conocer de la acción presentada, y así se declara.

CSJ-SPA (54)

25-1-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Banco Internacional vs. República (Ministerio de Hacienda)

Como fuera expuesto, solicita la recurrente la nulidad de los actos administrativos constituidos por las mencionadas Resoluciones 217 y 235, dictadas por el Ministro de Hacienda, expresando que los actos que sirvieron de fundamento a las mismas fueron, la Resolución N° 022-90 del Superintendente de Bancos, que corresponde a la decisión del recurso de reconsideración interpuesto y el Oficio N° HSB-101-5278, acto original emitido por el mismo organismo, alegando que todas ellas se encuentran afectadas del vicio de “extralimitación de atribuciones”, por cuanto se fundamentan en el artículo 13 de la Ley de Bancos y otros Institutos de Crédito y fueron más allá de las previsiones contenidas en la Ley; que han incurrido en abusiva interpretación del texto legislativo que rige la materia, creando de tal suerte una norma jurídica, al pretender establecer una disposición de carácter general preventiva, sin tener facultad para ello; que el acto original adolece de falta de motivación y las Resoluciones 022-90 y 217 establecen una motivación sobrevenida.

Al respecto, considera necesario la Sala aclarar qué debe entenderse por actos de efectos generales y actos de efectos particulares y a qué categoría pertenece el impugnado, por cuanto manifiesta la recurrente que el acto cuya nulidad pide, es un acto de efectos particulares y la administración sostiene la generalidad del mismo. Al respecto ha señalado esta Corte lo siguiente:

“... aunque la doctrina no es uniforme al considerar estas dos clases de actos se observa que predomina el criterio de equiparar la generalidad con el carácter normativo, es decir, que lo que caracterizaría a dichos actos es la abstracción e impersonalidad. En cambio el acto administrativo de efectos particulares, sería el dirigido a un destinatario concreto o grupo de personas perfectamente identificables, en este último caso se habla de actos generales de efectos particulares. Puede darse el caso, entonces, que existan actos generales de efectos generales, así como actos administrativos generales de efectos particulares, sin embargo, también de ambas clasificaciones dependiendo del interés y del lugar que ocupa cada persona en el juicio...” (Vid. sentencia del 16-02-94 con Ponencia del Magistrado Aníbal Rueda, juicio de Julio José Herrera Velutini y otros, Exp: 617).

En sentencia del 13 de julio de 1993, caso Julio José Herrera Velutini y otros, Exp: 8.126, relativo al Decreto Nº 2.018 contentivo de la declaratoria del Parque Nacional “Santos Luzardo”, esta Sala señaló:

“... En otras palabras, que por ese contenido, si bien no de carácter normativo, el Decreto en cuestión resulta indiscriminado, no dirigido en concreto a ninguna persona que pueda determinarse del mismo Decreto... Es decir, imponen obligaciones a particular alguno ni tampoco órdenes o sanciones exigibles en forma inmediata, dentro de determinados lapsos, que afectan las personas específicas, perfectamente identificables en la medida que se encuentren en el supuesto de hecho del acto administrativo que cuestión y que permitan que este pueda ser considerado en verdad como un acto administrativo de efectos particulares... por lo tanto, el acto impugnado no se trata de un acto de efectos particulares sino de un acto de efectos generales...”.

De lo anterior se desprende, que son la generalidad, el carácter normativo, la abstracción, la impersonalidad y la indeterminación subjetiva, entre otras notas características del acto de efectos generales; siendo las del acto de efectos particulares, no destinatario concreto o personas identificables en la medida que se encuentren en el supuesto de hecho concreto que se describa.

De la lectura del Oficio-Circular Nº HSB-101-5278 de la Superintendencia de Bancos, ratificado por las Resoluciones del Ministro de Hacienda, se observa que el mismo contiene una orden, constituida por la obligación de “supeditar a la consideración de la Superintendencia e Bancos cualquier proyecto de reparto de dividendos, previo a su inclusión en la Convocatoria correspondiente”; que los sujetos pasivos de la misma son “los Bancos o Institutos de Crédito cuyo Capital Pagado y Reservas resultaren afectados por disminuciones del patrimonio así como por pérdidas estimadas en valuación de activos, conforme al último informe de inspección”, por lo que en este sentido se trata de un acto general de la Superintendencia de Bancos. Por otra parte, dicho acto ha sido dirigido en forma específica al Banco Internacional, C.A., ordenándosele “se de estricto cumplimiento a partir de esta fecha a la presente circular”, siendo claro para la Sala que su destinatario es el Banco Internacional, C.A., en la medida en que se encuentre en el supuesto de la obligación allí prevista. Se trata en consecuencia el acto cuya nulidad se solicita, y conforme a la jurisprudencia parcialmente transcrita, de un acto general de efectos particulares, y así se declara.

C. *Requisitos de validez*

a. *Requisitos de fondo: Competencia del órgano administrativo*

CSJ-SPA (191)

21-3-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

En efecto, la competencia es la aptitud legal del órgano administrativo para actuar en sus relaciones con organismos públicos y con los particulares y exige de un texto normativo expreso (Constitución, Ley, Reglamento o Resolución). El ejercicio de la competencia constituye una obligación, ésta limitada por la norma respectiva, es materia de orden público y, por esta última característica, no puede relajarse o derogarse por convenio entre particulares, ni por la voluntad del funcionario público a quien corresponde su ejercicio (artículo 6 Código Civil), todo lo cual configura el principio de improrrogabilidad.

En este contexto de asignación de competencia, a falta de una norma permisiva, no puede el inferior asumir competencias que le sean asignadas al superior o viceversa.

CSJ-SPA (140)**14-2-96**

Magistrado Ponente: Gonzalo Pérez Luciani

Caso: Amado Nell vs. Universidad Central de Venezuela

Si bien es cierto que la competencia de los órganos del Estado debe emanar de normas expresa, también es cierto, y así la doctrina y la jurisprudencia admiten hoy, lo que se denomina “paralelismo de las competencias” (*Cfr.* DELVORE, Pierre; *L'acte administratif*, París, 1983; pág. 144) que se enuncia de la siguiente manera: cuando una autoridad es competente para dictar un acto contrario. Así, la autoridad administrativa investida del poder de nombramiento, tiene también competencia para pronunciar el cese de las funciones.

Aun más, doctrina y jurisprudencia se pronuncian a favor de las llamadas “competencias implícitas” (*Cfr.* CEREXHE, Genevieve; Bruxelles 1989; pág. 295) que son definidas como aquellas que pueden ser ejercidas por una autoridad pública, aunque no le sean expresamente atribuidas por las disposiciones de un texto normativo, porque ellas están necesariamente ligadas a disposiciones formales y deben presumirse incluidas en aquellas.

CSJ-SPA (507)**11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En relación a la denuncia de incompetencia manifiesta y extralimitación de incompetencia de atribuciones, riela a los folios 44 y 47 del expediente administrativo, el original de acto recurrido. Allí se evidencia que el acto recurrido está suscrito por el Director General del Ministerio de Fomento, por delegación contenida en la Resolución N° 2550 de fecha 23 de septiembre de 1991, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 34.804 de la misma fecha. Dicha Resolución firmada por el Ministro de Fomento, delega en el ciudadano Enrique Vásquez de la Torre, en su carácter de Director General encargado del Ministerio de Fomento, la atribución y la firma de un conjunto de documentos que allí se indican, entre los cuales se encuentra, en el numeral 10, el “conocimiento y decisión de los recursos jerárquicos que se interpongan ante el Ministerio de Fomento”. Tal delegación ocurre con fundamento en lo dispuesto en el numeral 25, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central y en el reglamento de la Delegación de Firma de los Ministros del Ejecutivo Nacional, contenido en el decreto N° 140 de fecha 17 de septiembre de 1969. Dicha norma textualmente expresa:

“Artículo 20. Son atribuciones y deberes comunes de los Ministros:

...

25. Delegar atribuciones en el Director General del Ministerio o en los Directores Generales en éstos y otros funcionarios, la forma de documentos, conforme a lo que establece el Reglamento. La resolución que contenga estas delegaciones será publicada en la *Gaceta Oficial*.

De la lectura de la norma antes transcrita resulta clara la facultad de todo Ministro de delegar atribuciones en “los funcionarios” que allí se señalan, así como la firma de documentos. Ello implica una excepción al principio de la inderogabilidad de la competencia la cual, al tener texto legar expreso que la sustenta, resulta lícita.

Ahora bien, la norma transcrita, al precisar la atribución, señala que no se hará “conforme a lo que establezca el Reglamento”. Esta expresión no puede ser entendida como limitativa de la atribución, en el sentido de que no basta con la habilitación legal para ser ejercida, sino como una delegación legislativa hecha en el reglamentista para la regulación, en detalle, del instituto jurídico. Por tratarse el acto de delegación de un acto organizativo de interés general, la ley establece su publicación obligatoria en la *Gaceta Oficial*.

En el caso de autos el artículo 42 de la Ley de Propiedad Industrial, vigente para el momento de ser emitido el acto recurrido, expresamente otorga al Ministro de Fomento la competencia para decidir los recursos jerárquicos (“de apelación”) interpuestos contra las decisiones del Registrador de la Propiedad Industrial. La atribución y la firma de los documentos relativos a la atribución referida a los recursos jerárquicos intentados ante el Ministro de Fomento, fue delegada conforme a la Resolución Nº 2550 antes analizada. Por tanto, el acto recurrido no adolece del vicio de incompetencia denunciado ni de extralimitación de atribuciones, por cuanto fue firmado por quien tenía delegada, por el Ministro, la facultad para ello. Así se declara.

CSJ-SPA (497)

18-7-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Para resolver el punto de competencia en cuestión, esta Sala estima necesario precisar que la delegación constituye un mecanismo que le permite a ciertos funcionarios transferir a autoridades que le están subordinadas el ejercicio de determinada atribución. La Ley Orgánica de la Administración Central consagra el instituto de la delegación en las dos formas en que se le conoce, a saber: la delegación de atribución (modifica el orden de la competencia, transfiriendo la misma de un funcionario administrativo a otro) y la delegación de firmas (a través de la cual una autoridad administrativa transfiere al delegatario, la tarea material de firmar los documentos).

Ahora bien, especial análisis requiere el caso de la delegación del ejercicio del poder, esto es, la delegación de la atribución para decidir los recursos en vía administrativa.

La Sala ha establecido su criterio en reiterada jurisprudencia al sostener que si el funcionario titular de determinada competencia está legalmente autorizado para encargar a un inferior el ejercicio de tal atribución, la decisión que este último emita tiene la misma naturaleza y rango que si fuere dictado por el titular de la competencia.

En consecuencia, el régimen de los recursos previstos contra el acto que emana del delegatario no puede ser diferente, ya que la delegación de atribuciones consiste en encargar a otro funcionario, como si se tratara del superior, del ejercicio de una atribución que corresponde en principio a otro, y no puede consistir en un cambio del procedimiento que le añadiría una instancia al previsto cuando actúa el propio titular de la competencia. Así, las decisiones del delegatario producirán efectos como si hubiesen sido dictados por el delegante (ver sentencia de esta Sala de fecha 22.07.93, caso: Lourdes Alicia Vargas de Trujillo).

b. *Requisitos de forma*a'. *Motivación*

CSJ-SPA (54)

25-1-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonzo

Caso: Banco Internacional C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda)

En cuanto al vicio imputado por falta de motivación considera la Sala que la circular a que se hace referencia establece una carga a la entidad Bancaria accionante de “supeditar a la consideración de ésta (la) Superintendencia de Bancos cualquier proyecto de reparto de dividendos, previo a su inclusión en la convocatoria correspondiente”.

Resulta evidente, atendiendo al principio de legalidad entendido como una garantía para los particulares que la antedicha orden exige un fundamento de orden legal que lo justifique.

Al respecto, la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito en su artículo 2 prevé:

“Artículo 2. Las personas naturales o jurídicas que se dediquen, regular o habitualmente al otorgamiento de créditos, o a efectuar préstamos, descuentos o inversiones, con sus propios fondos no necesitarán autorización alguna para realizar su actividad; pero estarán obligados a proporcionar al Banco Central de Venezuela y a la superintendencia de Bancos, los datos estadísticos, balances y demás informaciones periódicas u ocasionales que éstos les soliciten y a dar libre acceso a sus libros y documentos a los funcionarios o inspectores representantes de ellos.”

Por otra parte, el artículo 154 *ejusdem*, comprendido en el título XV, denominado “De La Superintendencia de Bancos”, contempla:

“Artículo 154. La inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de crédito a que se refiere esta Ley y de las casas de cambio, queda a cargo de la Superintendencia de Bancos, servicio técnico especial adscrito al Ministerio de Hacienda, o al Despacho Ejecutivo que disponga el ciudadano Presidente de la República, en Consejo de Ministros” (Subrayados de la Sala).

Conforme a las disposiciones anteriormente transcritas, la Superintendencia de Bancos está facultada para inspeccionar, vigilar y fiscalizar a las personas regidas por dicha Ley, señalando además, como obligaciones para estas personas respecto a la Superintendencia, el proporcionar los datos estadísticos, balances y demás informaciones periódicas u ocasionales que ésta solicite así como a dar libre acceso a sus libros y documentos a los funcionarios o inspectores que representen el organismo.

De lo anterior resulta evidente, en relación al caso *subjudice*, que la orden contenida en la circular que fuere ratificada por el Ministro de Hacienda, en la Resolución que se impugna, está contenida en las disposiciones atributivas de competencia anteriormente aludidas.

Sobre el particular debe la Sala precisar, que el hecho de no expresar el acto la disposición concreta de Ley en la cual se fundamenta, si bien no es del todo ortodoxo, tampoco es motivo para declarar su nulidad, cuando del texto del acto impugnado se desprende suficientemente, en ejercicio de qué potestad actuó el órgano como puede apreciarse en el caso de autos. Hipótesis similar sucedería, cuando la administración indica la norma de derecho que sustente su actuación, sin hacer referencia al contenido de la misma, en cuyo caso bastaría constatar la relación de identidad entre la disposición o disposiciones señaladas, con su contenido —y obviamente con los elementos fácticos del caso— para admitir su adecuada motivación.

CSJ-SPA (360)

6-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La motivación del acto administrativo es la expresión formal que éste contiene de los fundamentos de hecho y de derecho que ha tenido la administración para emitirlo.

Con respecto a los alegatos del recurrente, con base a los cuales éste fundamenta su solicitud de nulidad, se observa:

1º El ciudadano *Ciro Alfonso Colmenares Contreras* alega violación por parte de la Contraloría General de la República del artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto aquella no fundamentó debidamente los hechos base a los cuales calificó su conducta de error, como supuesto para declararlo responsable administrativamente.

Al analizar la norma contenida en el citado artículo 9 *ejusdem* se observa que la misma, pauta: “Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberá hacerse referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto”.

A este respecto en reiterada jurisprudencia esta Sala ha expresado que:

“La motivación del acto administrativo es la expresión formal que éste contiene de los fundamentos de hecho y de derecho que ha tenido la administración para emitirlo. En efecto para dictar un acto administrativo, la administración tiene que partir de la existencia de unos motivos de hecho que justifiquen su actuación y de los fundamentos de derecho aplicables a aquéllos, los cuales se integran como elementos del acto a través de la noción de causa del mismo y cuya transgresión constituye un “vicio de violación de la Ley” (Sentencia: SPA/CSJ del 09-04-87)”.

En el caso que nos ocupa, la Resolución dictada por la Contraloría General de la República, por órgano de la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en fecha 13 de abril de 1984, señala: “...En los contratos de obras, para exigir su fiel cumplimiento, es preciso que hayan sido firmados y aprobados antes por el órgano de control, pues de no ser así y se ejecuten las obras, se incurre en una condición exigida por la Ley para que proceda la responsabilidad administrativa como es la existencia en la conducta del investigado de error, omisión o negligencia. Por otra parte, el hecho de que no se le hubiera advertido al indiciado que al suscribir los contratos en fecha posterior a la ejecución de las obras era una irregularidad administrativa, no lo exime de responsabilidad por cuanto la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento. Por lo antes expuesto, procede declarar la responsabilidad administrativa del ciudadano *Ciro Alfonso Colmenares Contreras*, ya que al suscribir los contratos indicados en los cargos en fechas posteriores a la ejecución de las obras, su conducta configura un error y por tal motivo constituye uno de los supuestos establecidos en el Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría que hacen procedente la declaratoria de responsabilidad administrativa...” (Subrayado del Órgano Contralor).

Del contenido de la Resolución transcrita se aprecia que la Administración con base en los hechos que consideró procedentes, sí motivó su Resolución, al señalar las razones de hecho y de derecho que consideró suficientes para emitir el referido auto de declaratoria de responsabilidad administrativa, al estimar que la conducta del recurrente al suscribir los contratos con posterioridad a la ejecución de las obras, configuró un error que lo hacía sujeto de uno de los supuestos establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en vigencia para esa fecha; y así se declara.

CSJ-SPA (181)**19-3-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Rafael Solórzano E. vs. Consejo de la Judicatura

Por lo que respecta a la falta de motivación del acto plegado por la parte actora, esta Sala aprecia que la decisión del Tribunal Disciplinario del Consejo de la Judicatura, luego de transcribir el criterio del mismo sobre la consideración de los “errores de procedimiento”, sólo señala que el encausado sabía cometido un error de esa naturaleza, según se evidencia del informe del inspector de tribunales, prueba no desvirtuada por ningún otro elemento del expediente. Concluye con la afirmación de que el Juez actuó descuidadamente en la tramitación del proceso que dio origen a la denuncia. Ello en absoluto es suficiente para conocer las razones de hecho que motivaron la toma de decisión.

Sin embargo, como bien ha reconocido la jurisprudencia de manera pacífica y reiterada, el expediente administrativo forma parte del acto mismo. En efecto, en el presente caso, contiene el expediente administrativo el informe de la Inspectora de Tribunales, abogada Yasmira García Duverge, en el cual existe una pormenorizada relación de los hechos que, apreciados por la autoridad administrativa como error de procedimiento, motivaron la imposición de la sanción al considerar al Juez incurso en la respectiva causal.

CSJ-SPA (160)**8-2-96**

Presidente Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: GRAY TOOL COMPANY DE VENEZUELA C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia.

Ahora bien, la materia de la motivación y el vicio de inmotivación de los actos administrativos de efectos particulares ha sido objeto de la más abundante jurisprudencia de esta Sala, habiéndose concretado de manera causística el conjunto de nociones relativas a la motivación y precisado de igual manera las circunstancias que pueden acarrear el vicio de inmotivación. En tal sentido ha sostenido esta Corte que, para que el vicio de inmotivación alegado como fundamento de una demanda de nulidad del acto administrativo sea declarado con lugar, debe haber ausencia absoluta de motivación del acto de que se trate, de manera que impida al interesado conocer los elementos principales que llevaron a la Administración a tomar una decisión en uno u otro sentido, aun cuando la descripción de los motivos de hecho y de derecho sean breves y concisos, y la misma pueda ser complementada por las actuaciones documentales que se llevaron en el expediente administrativo correspondiente y que sirvieron de soporte técnico al acto administrativo.

Respecto al caso de autos en criterio de esta Sala, del Acta de Intervención Fiscal, -que debe considerarse como un soporte técnico de la Resolución que se impugna-, pudo la recurrente como en efecto lo hizo, conocer las motivaciones básicas de la decisión que a juicio de la contribuyente podían afectar su viabilidad jurídica; tanto es así que contra los referidos donde de manera detallada planteó una serie de documentaciones, cumpliéndose, por consiguiente, una de las nociones elementales inherentes a la motivación del acto, en el sentido de que ésta tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de las personas afectadas las causas de ese acto para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que la perjudiquen.

Por las consideraciones anteriores, esta Sala desestima el alegato de inmotivación esgrimido por la recurrente en el Capítulo II del libelo y así se declara.

CSJ-SPA (401)**29-5-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En el caso de autos, la Sala observa que, en efecto, no se cumplió con el requisito de la motivación del acto administrativo impugnado. Al folio 10 del expediente, cursa la planilla de liquidación recurrida, en la cual no se expresa ninguna razón de hecho, ni de derecho para la determinación de la diferencia de impuesto a pagar. Estas razones son, precisamente, las que debían exponerse en la Resolución que, legalmente, debía acompañarse a dicha planilla de liquidación, hecho este que no se cumplió, como fue establecido previamente.

En la cuestionada planilla de liquidación se dice que existe una diferencia de Bs. 115.165,17 entre el impuesto a pagar liquidado por la Administración y el impuesto a pagar autoliquidado por la contribuyente, pero no se especifica, de ninguna forma, cómo y por qué determina la Administración Tributaria esa diferencia en el cálculo del tributo. Esto evidentemente coloca en estado de indefensión al contribuyente, al no poder fundamentar sus alegatos de defensa. Si bien es cierto que, como lo afirma la representación del Fisco Nacional, la recurrente sabía que la Administración Tributaria formuló un ajuste a su declaración de rentas, no es cierto que conociera los motivos que indujeron a dicha Administración a formular este ajuste, como se puede inferir de lo sostenido previamente. El desconocimiento de los fundamentos o razones que tuvo la Administración Tributaria para determinar una diferencia del impuesto a pagar, es precisamente lo que ocasiona la indefensión de la recurrente, quien no tiene conocimiento exacto de los elementos sobre los cuales se basa la Administración Tributaria para arribar a resultados distintos a los propuestos por la recurrente, en el proceso de autodeterminación.

Cabe citar lo ya dicho por este Alto Tribunal, en sentencia de fecha 02/02/84 dictada por la Sala Política Administrativa, a saber:

“La motivación, en el tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el acato y a los fundamentos legales de éste de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el Organo Administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite”.

Al no conocerse los motivos o razones de hecho y de derecho que tuvo la Administración Tributaria para sustentar su objeción, es forzoso concluir que carece de motivación el acto recurrido.

En consecuencia, la planilla de liquidación Nº 01-10-03-006278 de fecha 27/12/85, por monto de Bs. 115.165,17, emitida en concepto de impuesto sobre la Renta, se encuentra viciada de nulidad, dado que la Administración Tributaria no motivó el acto impugnado. Y así se declara.

CSJ-SPA (282)**28-3-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ha sido alegada la inmotivación del acto por lo cual estima necesario esta Sala pronunciarse sobre la figura en cuestión. Al efecto observa que, la motivación de los actos administrativos no es otra cosa que la expresión de las razones que determinan que se asuma la decisión contenida en el mismo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

exige la motivación como un elemento formal del acto, señalando que la misma debe estar incorporada a su texto, constituyendo la expresión de los hechos y del derecho en los cuales se fundamenta.

La motivación podría no tener el carácter formal que la ley venezolana exige sino una connotación sustantiva, constituida por la llamada “motivación intrínseca”, que está en la racionalidad de la decisión que aparece en la documentación del iter que conforma el procedimiento administrativo. Ahora bien, el legislador exigió la motivación formal pero la doctrina y la jurisprudencia que han requerido como requisito la motivación intrínseca como un elemento más de la noción global del fundamento del acto.

La motivación en consecuencia puede ser simplemente un vicio de forma cuando no están expresados los hechos ni las normas en las cuales se funda la decisión; pero puede ser un elemento de fondo cuando comprende la coherencia misma de la decisión con los hechos que la determinaron. En el caso presente, el vicio de inmotivación que se alega no es la falta de motivación formal, sino la irracionalidad del razonamiento por contradecirse la conclusión con las premisas en las cuales debería fundarse. En el caso de autos, ha sido acordada la reposición porque faltaba la citación de los afectados en forma personal y directa; pero el mismo acto, en la narrativa, como se expresara, indica que la citación fue ordenada y al no poder realizarse en forma personal, se acordó mediante el sistema que la ley procesal establece, la cual fue cumplida. De allí que, señalar, como lo hicieran los actos que no es suficiente el sistema sustitutivo de la citación personal cuando la misma no pudo ser cumplida significa inaplicar la ley procesal y con ello mantenerse en rebeldía frente a su dispositivo expreso. Al razonar el acto impugnado en el sentido de que, a pesar de que se efectuó la citación en la forma prevista en la ley; ello constituye indefensión, es colocarse en contra de la norma que prevé la forma sustitutiva y constituye en consecuencia, un desconocimiento de la misma y la ausencia de aplicación de normas expresas.

Por otra parte, la actuación del representante sindical es válida, de conformidad con el dispositivo de la Ley Orgánica del Trabajo, en razón de lo cual, demostrada como fue tal representación que se produjo y operó activamente durante todo el procedimiento, ello significa cuestionar e ignorar el texto expreso de la norma laboral.

Finalmente el acto decide la reposición, remedio extremo que ordena la eliminación material de un proceso y de sus actuaciones para subsanar un vicio existente y proteger una garantía constitucional violada. En el caso presente, el vicio no existió, por cuanto, como quedó expresado, tanto la citación como la representación efectiva de los trabajadores estuvieron presentes en el proceso, y tampoco se produjo la lesión de la garantía protegida, que no es otra que el derecho a la defensa, por cuanto los trabajadores tuvieron los medios para hacer valer sus alegatos lo cual se demuestra en su actividad probatoria.

Por todo lo anterior, resulta indudable que, más que falta de motivación lo que existió fue una motivación contradictoria, por cuanto, la decisión está en conflicto con los hechos mismos que narra y con la normativa que aplica.

Entendida en tal forma, resulta procedente la impugnación objeto del presente análisis y así se declara.

CSJ-SPA (369)

18-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Para decidir la Sala observa:

1.- Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala Político-Administrativa, la motivación consiste en la expresión de las circunstancias de hecho y de derecho que

justifican la emisión del acto, esto es, configura la causa y pone de manifiesto la juridicidad del mismo, acreditando la circunstancia de hecho y de derecho que justifica su emisión.

Dentro de esos lineamientos, la Sala, en constante jurisprudencia que reitera en esta oportunidad, ha señalado que resulta motivado un acto cuando contenga –aunque no todos– los elementos principales de hecho y de derecho en que se funda, esto es, cuando contemple el asunto debatido y su principal fundamentación legal de modo que el interesado pueda conocer el razonamiento que llevó a la Administración a tomar su decisión.

En el caso *subjudice*, la parte accionante denuncia que el acto adolece “de expresión de las razones de orden fáctico y jurídico que llevaron a la Administración a adoptar la decisión allí contenida... Por el contrario, en el mismo se hace referencia a un “Memorando” cuyo contenido es absolutamente desconocido por nuestra representada...”.

Sobre el referido punto, la Sala observa que la resolución recurrida hace referencia a un memorándum del cual no tuvo ciertamente conocimiento la accionante, toda vez que no estaba dirigido a ella, sino que, a los fines de decidir el recurso jerárquico, la Administración solicitó un estudio sobre la mercancía, de acuerdo al folleto descriptivo aportado por la misma recurrente, siendo el memorándum el resultado emitido por los técnicos, que sirvió de base para confirmar la decisión recurrida. Ahora bien, este resultado del estudio se señala en el acto impugnado, así como el fundamento jurídico en el cual se basa. Razón por la cual puede considerarse inmotivada la Resolución recurrida. Así se declara.

CJS-SPA (316)

22-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Por otra parte, la Sala estima que la obligación impuesta a la administración de motivar un acto –expresar formalmente en el texto del acto su fundamento fáctica y jurídica– tiene como principal finalidad permitir al administrado evaluar los motivos en que ha fundamentado la administración su decisión, a fin de así poder analizar las posibilidades de ejercer los recursos de ley, e impugnar dicha actuación de manera idónea. Así, la falta de motivación no es suficiente para declarar la nulidad del acto, si a pesar de su omisión el particular pudo enterarse oportuna y cabalmente de las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamentó la administración su decisión.

CPCA

18-4-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Máximo Lustgarten vs. U.C.V.

Alegó asimismo el recurrente ante esta Corte, que hubo falta de motivación en la decisión del Consejo de la Facultad de Medicina que sólo mencionó los ordinales 6 y 8 del artículo 110 de la Ley de Universidades como fundamento legal, sin especificar su contenido, con lo cual infringió el ordinal 5º del artículo 18 de la Ley de Procedimientos Administrativos y que sin embargo, el Consejo de Apelaciones de la Universidad Central de Venezuela, estimó que tal decisión del Consejo de la Facultad de Medicina se encontraba ajustada a Derecho, por cuanto, a su juicio, del expediente administrativo se desprende que resulta procedente la aplicación de las causales de remoción invocadas.

En tal sentido, esta Corte acoge el criterio establecido por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 27 de noviembre de 1980, según el cual no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté “ritualmente”

contenido en su texto, que para tener por cumplido formalmente el requisito, basta que la motivación aparezca referida al contenido del expediente, también es suficiente la mera referencia a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple.

b'. *Formalidades*

CSJ-SPA (ET)

17-1-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde H.

Ahora bien, sabido es que, todo acto administrativo debe ser expreso y constar por escrito, debiendo estar revestido de elementos obligatorios que configuran su exteriorización y determinan su validez. En este sentido señala la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo 18, parte in fine, lo siguiente:

“El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriben. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad”.

En el caso sub-judice, el funcionario que suscribe la aludida certificación manifiesta que la planilla objeto de certificación es una copia fiel de su original observándose, a simple vista que en dicha copia no aparece firma alguna de funcionario autorizando su emisión; ni autógrafa, ni estampada mediante troquel y no estando esta fotocopia firmada, es forzoso concluir que el original a que ella corresponde también carece de firma; coincidiendo la Sala, en esta apreciación, con la del *a-quo*.

Para llegar a esta conclusión, señala la Corte, que hubo de practicarse un detenido análisis a las fotocopias certificadas de la planilla de liquidación impugnada, ya que dicho instrumento no fue traído a los autos en original, observándose que no aparecen rastros de firma autógrafa ni de ningún tipo de sellos que represente la versión de un molde estereotipado de una firma, con lo que quedó claramente establecido que la planilla de liquidación recurrida no fue firmada por funcionario alguno; lo cual constituye motivo suficiente para concluir que la planilla de liquidación N° 7-10-65-000002, fechada el 5-2-85, de cuya validez se trata, es absolutamente nula y, por consiguiente, no surte ningún efecto legal al carecer de un requisito esencial a su validez, como lo es la firma del funcionario que autoriza su emisión.

D. *Validez y efectos*

a. *Presunción de validez*

CSJ-SPA (506)

18-7-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La declaratoria o reconocimiento de la nulidad absoluta de las Resoluciones N° 917 y 1.718 se hace necesario a los efectos de desvirtuar la presunción de validez y efectividad que reviste todo acto administrativo, con independencia de que la propia ley los califique como absolutamente nulos.

Un acto inválido o inepto jurídicamente no puede producir efectos, como es el caso de los calificados nulos absolutamente por la propia ley, en cuyo caso no podrían producirlos jamás.

Es así como los actos administrativos aquí recurridos, por tener como fundamento legal normas cuya nulidad por inconstitucionalidad ha sido declarada por esta corte en Sala Plena, se encuentra en sí mismos viciados. Sin embargo, a los efectos de su oponibilidad se hace necesaria su declaratoria expresa por el órgano administrativo o jurisdiccional competente, para el caso de autos por esta Sala Político-Administrativa, a instancias del administrado cuya esfera jurídica ha sido lesionada por un acto administrativo viciado de nulidad absoluta, pues así lo dispone el numeral 10° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La declaratoria o reconocimiento de la nulidad absoluta de las Resoluciones N° 917 y 1.718 se hace necesario a los efectos de desvirtuar la presunción de validez y efectividad que reviste todo acto administrativo, con independencia de que la propia ley los clarifique como absolutamente nulos.

Un acto inválido o inepto jurídicamente no puede producir efectos, como es el caso de los calificados nulos absolutamente por la propia ley, en cuyo caso no podrían producirlos jamás. Sin embargo, existe la presunción de validez y la efectividad con que los artículos 8 y 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos protegen a todo tipo de acto emitido por la Administración Pública o por órganos en ejecución de funciones administrativas, hasta el punto que conforme a lo previsto en el artículo 87 *ejusdem*, aun los actos nulos absolutamente son ejecutables.

Es así, como tanto los actos anulables como los nulos absolutamente, al igual que los que son válidos, tienen eficacia inmediata, puesto que son ejecutivos y ejecutorios. Incluso los recursos administrativos y contenciosos administrativos, que pueden ejercerse en su contra, están sujetos a lapsos de caducidad y, por ende, al no intentarse precluye el derecho a ejercerlos.

Es por ello que la solicitud de declaratoria de nulidad absoluta de un acto administrativo de efectos particulares ante un órgano jurisdiccional, exige de parte del particular afectado la interposición del recurso contenido de su solicitud en tiempo hábil de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual estipula un lapso de caducidad de seis meses a partir de la publicación o notificación al administrado afectado del acto administrativo de efectos particulares, como plazo para la interposición de las acciones o recursos de nulidad, sin establecer distinción alguna respecto a la naturaleza de los vicios alegados por el recurrente y la caducidad de la acción.

Es por lo que, habiendo sido ejercido en tiempo hábil el recurso contencioso de nulidad contenido en autos y en atención a la sentencia de esta Corte de fecha 09-08-90, se hace necesario el reconocimiento y declaratoria de la nulidad de los actos aquí recurridos por carecer de fundamento legal ante la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de los artículos 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, así como del artículo 11.14 de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. Es por ello que se hace innecesario el examen de los demás vicios de los actos administrativos aquí recurridos destacados por el recurrente en el presente juicio. Y así declara.

b. *Notificación*

CSJ-SPA (475)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

1.- En relación a la defectuosa notificación invocada por el recurrente ha sido jurisprudencia pacífica y reiterada de esta Sala, el considerar que si el afectado por un acto

administrativo cuya notificación es defectuosa, acude a la jurisdicción contencioso-administrativa solicitando su revisión, está convalidando dicho vicio desde que el acto de notificación logró su finalidad, es decir, poner al interesado en conocimiento de la decisión administrativa.

En efecto, en sentencia del 16 de octubre de 1991 (Caso: José Rafael Basante; exp: 6.727) esta Sala decidió:

“(…) El objetivo de la notificación no es otro que informar del contenido del acto y de los recursos que contra éste proceden. De forma que si el defecto en la notificación del acto no causó indefensión, pues su destinatario accedió a la jurisdicción contencioso-administrativa en procura de la revisión de la legalidad del acto; en tales casos, el susodicho vicio queda subsanado por la propia actuación del accionante...”. (Resaltado de esta Sala).

Aplicando la jurisprudencia precedentemente expuesta, se aprecia en el presente, que si bien la notificación pudo ser defectuosa, por no cumplir con las formalidades en la Ley Orgánica del Procedimiento Administrativo, el solo hecho de que el destinatario del acto acuda a esta Corte solicitando su revisión, es suficiente para subsanar el vicio alegado, y así se declara.

CPCA

8-2-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

A los fines de la notificación de los interesados de los actos administrativos, no puede surtir efecto la notificación tácita, a través del otorgamiento de poder, por parte del posible recurrente a abogados para que lo representen en juicio, sino que ésta debe hacerse de conformidad con los principios establecidos en las normas que regulan los procedimientos administrativos.

Para decidir, se observa que el *a quo* declaró inadmisibile el recurso de nulidad intentado por los recurrentes contra la Resolución N° 1102 de fecha 6 de abril de 1989 emanada de la Dirección de Inquilinato toda vez que consideró que el mismo había caducado, razonando que la parte actora había quedado notificada de la mencionada Resolución el 4 de mayo de 1989, cuando el ciudadano José Gregorio Solórzano Marquez en representación de la Sucesión Solórzano Marquez –parte recurrente- otorgó poder, por ante la Notaría Pública undécima de Caracas, a los abogados que representarían a ésta en el presente recurso de nulidad, y con base en la norma referente a los actos temporales que prevé un lapso de treinta (30) días para interponer el recurso de nulidad, declaró caduco el recurso presentado por la parte actora el 31 de julio de 1990, por cuanto estimó que dicho lapso de caducidad de treinta (30) días había transcurrido.

Ante esta decisión la parte recurrente, en su escrito de fundamentación de la apelación, señala que la misma viola lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres y el artículo 63 de su Reglamento, toda vez que alegan que para los actos emanados de la Dirección de Inquilinato rige el principio procesal de la notificación personal y, en su defecto, la notificación por carteles y nunca puede valer la notificación tácita. Al efecto, alegan que el cartel de notificación fue publicado el 23 de junio de 1989 y pasados diez (10) días desde esa fecha –el 3 de julio de 1989- estarían notificados, se expone en la propia treinta (30) días, como se expone en la propia resolución, poder impugnar dicho acto

administrativo mediante el recurso de nulidad, por lo que concluyen que, al vencerse, a su juicio, el 3 de agosto de 1989 el referido lapso de caducidad a los fines de interponer el recurso de nulidad, el presentado por ellos el 31 de julio del mismo año no estaba caduco.

Visto lo anterior, debe esta Corte, en primer término, determinar que a los fines de la notificación de los interesados de los actos administrativos, no puede surtir efecto la notificación tácita, a través del otorgamiento de poder, por parte del posible recurrente, a abogados para que lo representen en juicio, sino que ésta debe hacerse de conformidad con los principios establecidos en las normas que regulan los procedimientos administrativos y, así se declara.

E. *Vicios*

a. *Vicios de fondo*

a'. *Incompetencia*

CJS-SPA-ET (247)

17-4-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde Hedderich

La Corte analiza la jurisprudencia existente referente al vicio de incompetencia del funcionario.

Cabe observar que, en materia de competencia del funcionario que expide y firma las planillas de liquidación de impuesto sobre la renta y multa, esta Sala sostuvo por varios años el criterio de que la incompetencia del funcionario firmante de estas planillas constituye un vicio que produce la nulidad absoluta del acto recurrido y, en consecuencia, declaró que este era un vicio que podría ser alegado en cualquier estado y grado de la causa, incluso en alzada, sin hacer distinción alguna de la intensidad con la cual este vicio podría haber afectado el acto impugnado.

A partir de 1990 (caso MARAVEN S.A., 09-08-90), la Sala consideró mantener este criterio sólo para los casos en los cuales la incompetencia del funcionario es manifiesta, esto es, flagrante y ostensible, como sería por ejemplo, si el funcionario pertenece a otra rama de la Administración Pública. Si por el contrario, el funcionario ha actuado en ejercicio de funciones tributarias, aún sin la atribución o autorización correspondiente, pero dentro de un sector de la Administración al cual corresponden las funciones ejercidas o bien, si lo hizo adoptando decisiones de las cuales conocieron luego en alzada autoridades administrativas jerárquicamente superiores y con facultades para la revisión de estos actos, entonces la incompetencia se catalogó como un vicio que afecta el acto de nulidad relativa y así no produce su nulidad absoluta de pleno derecho, sino su anulabilidad; en consecuencia, puede dicho acto ser convalidado por una autoridad administrativa jerárquica superior que sí sea competente para ello.

Analizado el caso sub-judice a la luz de los artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en el primero de los cuales se precisan taxativamente cinco (5) supuestos en los que se produce nulidad absoluta del acto administrativo y, por disposición expresa del artículo 20 *ejusdem*, todos los otros vicios de los cuales pueda adolecer el acto administrativo que no producen tal nulidad absoluta ocasionan la anulabilidad del acto, es decir, nulidad relativa; se observa que no adolecen las planillas impugnadas, del vicio de incompetencia manifiesta, de orden constitucional ni legal y, que

tampoco hubo, en la producción de dichos actos, prescindencia absoluta y total del procedimiento administrativo legalmente pautado.

Bien es sabido que para la época de los hechos, motivo de esta controversia tributaria, la competencia de los funcionarios de la Administración del Impuesto Sobre la Renta estaba establecida genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como una facultad de actuar. Y que la competencia específica residía en algunos funcionarios determinados expresamente en la Ley de Impuesto Sobre la Renta, su Reglamento y en el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto Sobre la Renta de 1960, contenido en el Decreto Ejecutivo N° 344 del 12-08-60 vigente hasta el 14-11-80.

El citado Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta se limitaba a señalar en su artículo 43, ordinal 3°, una determinada jerarquía administrativa en la que opera la distribución de esa genérica facultad de actuar.

En este orden se observa que el artículo 104 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional disponía:

“Los empleados y oficinas encargadas de la administración y liquidación de rentas nacionales, tendrán las atribuciones y deberes siguientes:...

5) Liquidar las cantidades que resulten a cargo de los deudores del Fisco.

7) Expedir en el término legal la planilla de liquidación, con el mandato de pagarla en la Oficina Receptora correspondiente,....”

A su vez, el artículo 43 del Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto Sobre la Renta de 1960 disponía:

“Las fiscalías del Impuesto Sobre la Renta, que estarán a cargo de los funcionarios fiscales que designe el Administrador General se ocuparán en las zonas o jurisdicciones que les sean previamente establecidas, de la fiscalización de las rentas de contribuyentes de acuerdo con las normas señaladas por la División Técnica y además de prestar los servicios siguientes:...

3) Expedir planillas de liquidación y otorgar certificado de solvencia de acuerdo con las instrucciones impartidas por el Administrador General”.

Ahora bien, al revisar las planillas de liquidación complementarias, que llevan insertas las Resoluciones respectivas que ordenan la liquidación del Impuesto y, que corren a los folios 46, 132, 201, 277 y 360 de este expediente, al pie de las mismas, suscribiendo su emisión aparece la firma perfectamente legible de “Valentina Rondón”, la cual aparece estampada en el recuadro destinado a la firma del Administrador o del Inspector. Se debió, en este caso especificar cual de los dos cargos ostentaba esta funcionaria. Sin embargo, habiéndose obviado esta especificación, no indicándose el cargo en virtud del cual la ciudadana Valentina Rondón firmó las planillas impugnadas, se advierte que se está en presencia de liquidaciones expedidas por una funcionaria de la Administración del Impuesto Sobre la Renta que actuó bien en su carácter de Inspector, y al no haberse precisado cual de los dos cargos aludidos desempeñaba se advierte que estamos en presencia de una indeterminación de cargos lo cual no puede calificarse como el invocado vicio de incompetencia manifiesta.

CJS-SPA (ET) (1)

17-1-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Des Velde Hedderich

En el caso sub-judice se advierte que los procedimientos sumarios que se tramitaron en ocasión de los reparos formulados a la empresa Banco Consolidado C.A., fueron llevados a

cabo por aquella Oficina de Control Fiscal (que fue luego elevada a la categoría de Dirección) a la cual no se le había atribuido, expresamente, competencia para actuar en ese sentido, sin embargo, estos procedimientos administrativos y las consiguientes resoluciones culminatorias de aquellos no se encuentran por ello viciadas de nulidad absoluta, como lo decidió la recurrida, por cuanto se está en presencia de una incompetencia en razón de grado o bien llamada por la doctrina, incompetencia funcional, que se da cuando, como sucede en el caso de autos, un órgano de superior Jerarquía, como lo era sin duda alguna la Oficina de Control Fiscal, dicta o emite un acto que correspondía dictar a otro órgano de menor rango como lo era la División de Fiscalización de las Administraciones Regionales de Hacienda, dentro del cuadro organizativo de la Administración Tributaria, siendo posible subsanar este vicio señalado reconociendo la validez del procedimiento administrativo seguido y la de las Resoluciones expedidas en culminación del mismo. Cabe citar en este sentido al tratadista español Fernando Garrido Falla quien considera que:

“...la violación del grado Jerárquico por parte del órgano administrativo que actúa sólo produce, en cambio, como regla, supuestos de anulabilidad del acto administrativo viciado”. Y continúa diciendo que:

“Este tipo de vicio puede producirse en las siguientes hipótesis:

- 1) Cuando un superior jerárquico conoce cuestiones que son de la competencia exclusiva de un órgano inferior.
- 2) Cuando un organismo inferior conocer y resuelve cuestiones de la competencia reservada al superior jerárquico.
- 3) Cuando un órgano administrativo actúa en virtud de una delegación de competencia que estaba prohibida o para la que no estaba autorizado el órgano delegante. Aquí hay una doble incompetencia: la del órgano que delegó lo que no podía delegar y la del que actuó en virtud de esta delegación ilegal. No obstante, hay que entender que el vicio es de simple anulabilidad, por la apariencia jurídica que la delegación produjo”. (Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, 8ª edición, Madrid 1982, pág. 520) (Subraya la Sala).

Esta posición doctrinaria deriva del principio del “favor acto” (presunción de validez de los actos administrativos), el cual contiene, dentro de sus técnicas de garantía, la posibilidad de convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de sus vicios sin limitación de tiempo. (Tomas Ramón Fernández – “La nulidad de los actos administrativos” – *Colección monografías Jurídicas* Nº 11).

En el caso de autos no se está frente a una incompetencia manifiesta de contenido imposible, ni frente a una falta absoluta de procedimiento, ni de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano emisor de la actuación que se impugna. Para declarar la pretendida nulidad absoluta del acto es preciso ponderar, en cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende oponer como causal de nulidad, si ello origina la falta de defensa del interesado, o si bien se varió el contenido del acto administrativo al ser dictado por aquella Oficina cuya competencia se cuestiona o si bien se vio afectado el legítimo interés del administrado; no dándose evidentemente ninguna de estas circunstancias en el caso bajo análisis, resulta de obligada consecuencia declarar improcedente la tesis sostenida por la recurrida, acerca de la existencia de vicios que afectarían de nulidad absoluta la actuación administrativa impugnada. Así se declara.

b'. *Vicios en la causa o motivos: Falso supuesto*

CPCA

1-2-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Establecido lo anterior pasa la Corte a resolver la impugnación del Decreto de Expropiación s/n de fecha 10 de marzo de 1986, por cuyo intermedio se declaró de utilidad pública las Lomas de Cubiro, ubicadas en el Municipio Diego de Lozada del Estado Lara y se ordenó la expropiación de las bienhechurías que terceras personas pudieran tener en el terreno denominado Lomas de Cubiro, cuya propiedad, según el acto administrativo impugnado corresponde a la municipalidad expropiante, por tratarse de terrenos ejidos.

El fundamento de la impugnación propuesta por el apoderado consiste en que, según la recurrente, los terrenos que el Municipio ha denominado Lomas de Cubiro y cuya propiedad se imputa, se denominan, en realidad, Lomas de Áreas y pertenecen, en propiedad a la recurrente por haberlos adquirido por adjudicación en la participación de herencia dejada por su padres señores José Ángel Gutiérrez y Gabriela Herrera de Gutiérrez, según consta de documento “autenticado en el Juzgado del Municipio Diego de Loada el día 22 de diciembre de 1949, bajo el N° 10, folios 1°, 11, 12, 13 y 14 del Registro Respectivo y posteriormente protocolizado en el Registro Subalterno de Quibor, anotado bajo el N° 7 de la serie del Protocolo Primero, folios 10 al 14, el día 13 de abril del año 1950”.

En el presente caso conforme a la reiterada jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal y de esta misma Alzada, la decisión que recaiga no puede resolver conflictos vinculados a la propiedad que sólo la jurisdicción ordinaria puede precisar el valor legítimo de derechos de propiedad contrapuestos, considerando, a tal efecto, suficientes los títulos que un particular presente desechando los presentados por otros.

En consecuencia, corresponde ahora a esta Corte pronunciarse sobre si el acto administrativo impugnado adolece del vicio de falso supuesto, que como se ha señalado anteriormente, a juicio de la recurrente, consiste en que la Municipalidad expropiante ha declarado que la superficie de terreno sobre la cual se encuentran las bienhechurías expropiadas es de su propiedad según consta de título protocolizado en la Oficina de Registro Principal del Distrito Federal, a los folios 5 y 7^{mo} del Libro de “Tierras”, año 1816.

Bajo tales premisas, entra esta Corte en la sentencia citada precedentemente, cuyo contenido en esta oportunidad ratifica, el Decreto de Expropiación no es el medio idóneo por cuyo intermedio puede declararse un inmueble como propiedad de un Municipio, pues la declaratoria de propiedad de un determinado inmueble debe realizarse a través de vías ordinarias previstas por el ordenamiento jurídico y no mediante actos administrativos. Ahora bien, esta alzada observa que en el caso *subjudice* existe en el acto impugnado un señalamiento expreso por parte del Municipio expropiante consistente en que la superficie de terreno sobre la que se encuentran las bienhechurías expropiadas es de naturaleza ejidal y, en consecuencia, propiedad del Municipio, por lo cual en acatamiento de lo establecido en el parágrafo único del artículo 4 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social no procede la expropiación de dicho terreno sino únicamente de las bienhechurías que se encuentren en él y que sean propiedad de terceros.

Habiendo afirmado el Municipio expropiante en el acto administrativo impugnado que el terreno es un ejido, éste debió ser un supuesto de hecho cierto, verificado mediante el título de propiedad respectivo u otros medios probatorios.

De la revisión de las pruebas y recaudos que se encuentran en autos esta Corte tiene la convicción de que no aparece de ningún modo probada la veracidad del hecho afirmado por el Municipio expropiante sobre la propiedad del terreno sobre el que se encuentran las bienhechurías expropiadas. En tal sentido, la Corte observa que en el folio 230 del expediente corre inserto Plano Topográfico con ubicación del área que ocupan los terrenos denominados “Lomas de Áreas”, prueba ésta que el Tribunal a quo ordenó evacuar por parte del Municipio expropiante, mediante auto para mejor proveer que corre inserto en el folio 150 del expediente, se evidencia que los linderos generales de dicho lote de terreno, coinciden con los linderos que según el Municipio corresponden a las Lomas de Cubiro y que se indican expresamente en el Decreto de Expropiación.

Adicionalmente advierte la Corte que en el folio 215 del expediente corre inserto el acto administrativo Nº 76/232 de fecha 13 de julio de 1976, suscrito por el Síndico Procurador Municipal del Distrito Jiménez del Estado Lara, dirigido a la recurrente, ciudadana Albertina Gutiérrez de Merlo, en cuyo texto puede leerse lo siguiente: “Tengo el gusto de dirigirme a usted, con la finalidad de participarle que en vista del gran interés que ha tenido el gobierno Regional y Municipal sobre los terrenos de las Lomas de Cubiro, de su propiedad, el cual fue escogido por Corpo-Turismo y Corpo-Occidente para la construcción de un parador turístico, obra de ingente necesidad y de gran proyección turística para esta zona; el Concejo Municipal del Dtto. Jiménez en su sesión ordinaria del día 06-07-76, acordó solicitarle presente por ante la Sindicatura Municipal de este Dtto. y Edo., la oferta de venta de los terrenos señalados... (omissis)

Por consiguiente, juzga la Corte que la afirmación hecha en el Decreto de Expropiación impugnado sobre la propiedad del terreno donde se encuentran ubicadas las bienhechurías expropiadas, aparece como una mera posibilidad, y no como un hecho cierto, que el Municipio fundamenta en un documento de donde se deriva que a los indígenas del pueblo de San Miguel de Cubiro se les dio en posesión “la legua de tierras que les pertenece” y cuyos linderos afirma el Municipio son los correspondientes a las Lomas de Cubiro, y que pasó a ser ejido según el artículo 3 de la ley de Resguardo de Indígenas.

En el expediente (folios 59 al 65) consta el documento debidamente autenticado por cuyo intermedio se adjudicó a la recurrente en propiedad exclusiva el fundo terreno denominado “Lomas de Áreas”, el Plano Topográfico indica que los linderos generales de las “Lomas de Áreas” son los mismos linderos que se indican en el Decreto de Expropiación como correspondientes a las Lomas de Cubiro, y consta además del acto administrativo Nº 76/232 d fecha 13 de julio de 1976, parcialmente transcrito antes, que la propia Municipalidad, reconoció que los terrenos de las Lomas de Cubiro eran propiedad de la recurrente.

Esta Corte en la sentencia citada, en un caso similar al de autos sostuvo que “...el supuesto sobre el cual basa el Concejo Municipal querellado su acto administrativo, fue desvirtuado y a la vez no comprobado por la Municipalidad, es decir, no constituida la certitud de su afirmación como propietario. De este modo, estima esta Alzada al Decreto Nº 6 del Concejo Municipal del Distrito Andrés Mata del estado Sucre, viciado de falso supuesto...”.

Como se evidencia de la narración que antecede, el Municipio no ha aportado ningún elemento que permita determinar que el fundamento de hecho del acto impugnado, en lo que se refiere a la naturaleza ejidal del terreno sobre el que se encuentran las bienhechurías expropiadas, es cierto, veraz y concreto, por lo que esta Corte estima que el acto está viciado por falso supuesto y así lo declara. En tal sentido ratifica la Corte, de la misma forma en que lo decidió en la sentencia de fecha 6 de junio de 1986 (Exp. 85-4218) antes citada, que al declarar con lugar la impugnación del Decreto de Expropiación no está declarando que la propiedad del inmueble sobre el cual se encuentran las bienhechurías expropiadas pertenece

a la recurrente, pues tal decisión sólo implica que el supuesto de hecho que fundamenta el acto dictado por el Municipio expropiante ha sido desvirtuado por falso y, en consecuencia, debe declararse la nulidad del acto ilegal, ya que no cumple –el decreto de expropiación– con lo establecido en los artículos 9 y 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, así se declara.

CSJ-SPA (182)

19-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En lo referente al alegato de falso supuesto y ausencia de base legal, formulado por el juez recurrente, se observa que, para la procedencia de tal alegato, es necesario que todos los supuestos sobre los cuales se fundamentó la destitución –que es la sanción propiamente impugnada– queden desvirtuados, sea por no haber sido debidamente probados, sea por no ser subsumibles en las normas aplicables. En efecto, aun cuando existieren los vicios señalados respecto a algunos de los supuestos considerados, de subsistir uno de ellos, de tal manera que la destitución fuere aún aplicable, el acto impugnado seguiría siendo conforme a derecho.

c'. Desviación del Poder

CPCA

21-2-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Gabriel A. Mendoza vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables)

En tal virtud, considera la Corte que la finalidad perseguida con el acto era efectivamente la destitución del querellante, pero, sin embargo, tal y como se desprende del texto mismo del acto impugnado así como también de las declaraciones dadas por el Ministro, éste optó a esos efectos por la aplicación del artículo 4, numeral 2, de la Ley de Carrera Administrativa, en virtud de que el querellante ocupaba un cargo de libre nombramiento y remoción, pero a los fines de producir los mismos efectos de la destitución ordenada.

En tal sentido, si bien el organismo querellado alega que tal decisión se fundamenta en el poder discrecional de la Administración, ya que el cargo de Consultor Jurídico ocupado por el apelante se encuadra en el supuesto normativo del artículo 4 numeral 2 de la Ley de Carrera Administrativa, tal discrecionalidad respecto a la remoción de funcionarios de libre nombramiento y remoción en modo alguno puede ser supletoria de las posibles destituciones a que haya lugar en virtud de irregularidades cometidas en el ejercicio del cargo.

En efecto, estima la Corte pertinente precisar que, en el supuesto de que un funcionario –bien sea de carrera o de libre nombramiento y remoción– se encuentre incurso en alguna causal de destitución, debe en todo caso seguirse un procedimiento administrativo previo que le permita al funcionario imponerse de las acusaciones en su contra y defenderse, pudiendo, si fuere el caso, desvirtuarlas.

En el caso de autos, si bien es cierto que el apelante ocupó el cargo de Consultor Jurídico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, es decir, un cargo de libre nombramiento y remoción, del estudio de las actas del expediente se desprende que efectivamente la máxima autoridad del organismo querellado actuó conforme a lo ordenado por el Presidente de la República en lo que se refiere a la destitución de los funcionarios

supuestamente implicados en la deforestación del Río Tocuyo, órdenes éstas que en modo alguno le impedirían seguir el procedimiento de Ley respectivo a los efectos de determinar si efectivamente los funcionarios eran sujetos de destitución.

Ello así, el órgano querellado incurrió en el vicio denunciado de desviación de poder, razón por la cual debe declararse nulo el acto de remoción de fecha 27 de septiembre de 1994 que afectó al querellante y así se decide.

CSJ-SPA (178)

19-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Raymond Mardeni vs. Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui.

Señala el recurrente que el acto esta viciado de desviación de poder, por cuanto la decisión del Concejo de dar por rescatado el inmueble como consecuencia de la declaratoria de la venta, modificó el objetivo del saneamiento que la misma prevé y, por otra parte, no hay disposición alguna que contemple la reversión al patrimonio público.

Al efecto, indicó el recurrente en su libelo lo siguiente:

“Ahora bien, es evidente que al aprobar el ente Municipal la proposición de considerar *rescatado* para el Municipio el inmueble cuya venta se declaró nula y, condicionar la posterior venta del mismo a la decisión que pudiere eventualmente pronunciar un tribunal sobre la propiedad de las bienhechurías, se apartó radical y arbitrariamente del Procedimiento establecido en la Ordenanza, que regula su actuación, a saber: autorización de una nueva venta, proyecto de contrato, dos discusiones, etc., excediéndose no sólo en las facultades que le confiere la Ordenanza que regula la nulidad de las ventas de ejidos, sino, además, extendiendo arbitrariamente los efectos del Acto Administrativo contenido en el Acuerdo publicado, más allá de sus propios límites y por último, contradiciendo su propio acuerdo aprobado, en consecuencia, no sólo lesionó particulares intereses del administrado sujeto del Acuerdo, sino incurrió en nulidad, por estar afectada dicha decisión del vicio de Desviación de Poder...”

“...Y más grave y nula resulta su conducta posterior al acuerdo, pues violando su propia ilegal decisión, sin haberse cumplido la condición establecida, de esperar la decisión judicial sobre las bienhechurías, procede a considerar la solicitud formulada por un tercero y le acuerda derechos que no le corresponden, en evidente abuso de poder”.

Observa esta Sala que la conducta del Concejo Municipal al atender los requerimientos del inquilino del recurrente, en el sentido de adjudicarle la parcela, estaba desvirtuando el fin previsto en el procedimiento previsto en la ordenanza de reversión del objeto de las concesiones afectadas de vicios al patrimonio municipal. Resulta así indudable que el Concejo Municipal al favorecer a un extraño de la originaria relación contractual, estaba revelando una conducta parcializada, carente de objetividad y destinada a obtener objetivos ajenos a la voluntad expresada en la Ordenanza. En efecto, la imputación de que se trata de un vicio de desviación de poder, que implica en consecuencia que la administración ha utilizado sus potestades para obtener un fin ajeno al previsto en la norma que lo facultara para actuar. De allí que, la desviación de poder como su nombre lo indica, significa que el elemento teleológico del acto no ha sido perseguido por el mismo, sustituyéndose por un objetivo que trata de alcanzarse a través del mismo, violándose de tal forma la *ratio*, en

virtud de la cual la potestad le fuera conferida. Desviación de poder significa que la competencia y facultades atribuidas al órgano administrativo para obtener determinado resultado, es desviada hacia al logro de una diferente finalidad, independientemente de que ésta sea legítima o no. El control que se ejerce sobre el órgano administrativo mediante la determinación de si existió o no desviación de poder, le ha sido otorgado al juez, a los fines de que se cumpla la legitimidad teleológica del acto, que es tan importante como la legitimidad sustantiva o formal, ya que el legislador predetermina los objetivos que han de obtenerse con el ejercicio de cada una de las potestades que le confiere a la administración, incluso cuando las mismas son marcadamente discrecionales –que no es el caso presente–.

Por todo lo anterior, al darse el supuesto en examen, como ha sido constatado el vicio denunciado por el impugnante de que el acto persiguió un fin ajeno al previsto en la norma facultativa de la actuación de la Municipalidad, se considera ajustada a derecho la impugnación y así se declara.

b. *Vicios de forma*

a'. *Inmotivación*

CPCA

18-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La inmotivación de un acto que conlleve la declaratoria de nulidad absoluta, sólo procede en aquellos casos en los cuales resulta imposible conocer los motivos de la decisión. No pudiendo el afectado conocer de ninguna manera las razones que motivaron la decisión y que le impedirían argumentar las defensas que pudiera tener contra el acto.

CSJ-SPA (507)

11-7-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Ha dejado claro esta Sala en múltiples fallos el alcance del vicio de inmotivación al definir el elemento motivación. Se encuentra inmotivado un acto administrativo cuando de su texto no es posible colegir las razones que tuvo la Administración para dictarlo. Por ello es que, en fallo del 18 de marzo de 1993, esta Sala dejó sentado que “el acto que describa brevemente las razones que sirvieron para apreciar los hechos, se considerará motivado, si la parte afectada ha podido ejercer a plenitud las defensas de sus pretensiones, permitiéndole también al tribunal el control judicial del acto”.

CSJ-SPA (178)

19-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Raymond Mardeni vs. Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui.

Señala el recurrente que la decisión de dar por rescatado el inmueble y someter la venta a la discusión sobre las bienhechurías, es inmotivada, violándose así el artículo 9º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que exige que en los actos particulares se haga referencia a los hechos alegados y a las disposiciones que le sirven de fundamento. Indicó el

recurrente que si bien el Acuerdo se fundamenta en el texto legal de la Ordenanza, sin embargo, su decisión referida al rescate y posteriormente su cesión a otra persona, no está planteada en esta, ni en ninguna otra disposición municipal que pudiese tener vinculación con el asunto, puesto que si así fuese, sería necesario que se hubiere expresado aunque fuese en forma sucinta.

Al efecto observa esta Sala que, efectivamente, no aparece en el acto una motivación expresa, la cual va a ser suministrada a posteriori por el Síndico Procurador Municipal (motivación sobrevenida), una vez que fuera derogada la Ordenanza en la cual se fundamentara la solicitud del actor.

En consecuencia, esta Sala estima ajustado a derecho la denuncia que formulara el recurrente referente a la falta de motivación del acto impugnado y así se declara.

CSJ-SPA (115)

13-2-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Pasa de seguidas la Sala a pronunciarse respecto al argumento referente a la inmotivación en que habría incurrido el veredicto del jurado del concurso de oposición. Al respecto, se observa:

La parte motiva del veredicto del jurado está formulada en los siguientes términos:

“Previa deliberación, la mayoría del Jurado acordó declarar ganador del Concurso al Abogado Rafael Quintero Moreno; como Primer Suplente al Abogado Jacob Alfonso Calanche Villamizar y como Segundo Suplente al Abogado Jorge Luis Villamizar Guerrero. Asimismo, el Jurado informa que no tomó en consideración, a los fines del presente concurso, a los que fueron declarados ganadores y suplentes en otros concursos. Ninguno de los otros concursantes obtuvo la calificación mínima exigida en el artículo 22 de la Ley de Carrera Judicial.

Voto Salvado del Magistrado Cipriano Heredia Angulo

El Magistrado Cipriano Heredia Angulo salva su voto en el presente Concurso en razón de no haberse formulado criterio definitivo sobre la puntuación de los concursantes.

Observaciones: El Magistrado Roberto Yepes Boscán deja constancia de que no consigna las calificaciones respectivas porque la Corte Suprema de Justicia, en Sesión de Corte Plena celebrada el día 28 de julio de 1987, decidió que las normas de evaluación de credenciales no son de carácter obligante sino orientadoras para la decisión de seleccionar a los Jueces. Por su parte, la Magistrada Sofía Cardot de Briceño, deja constancia a su vez, que elaboró las planillas de evaluación previstas en el Reglamento de los Concursos de Oposición, dictado por el Consejo de la Judicatura, las cuales consignará en la Secretaría General de ese Cuerpo”.

De la simple lectura del veredicto se evidencia que carece absolutamente de motivación, ya que no expresa los fundamentos de hecho y de derecho que, manejados en su “deliberación”, los llevaron a escoger un ganador y declarar que ninguno de los otros concursantes obtuvo la calificación mínima. No recoge la decisión, ni siquiera la escueta motivación que ha considerado suficiente esta Sala para dar por satisfecho el requisito formal del ordinal 5º del artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Tampoco puede apoyarse en el expediente administrativo por cuanto, por una parte, durante las deliberaciones los interesados no tienen acceso al mismo debido a que, por mandato del párrafo segundo del artículo 21 del reglamento aplicable, “los expedientes respectivos y las

deliberaciones del jurado examinador serán secretos”. Por otra parte, una vez hecha pública la decisión, se encontraron los interesados con que uno de los miembros del jurado no consignó las planillas contentivas de la evaluación, alegando que ello no le era imperativo.

Este vicio formal es suficiente para declarar la nulidad del veredicto y del nombramiento del abogado Rafael Quintero Moreno como Juez Titular, hecho por el Consejo de la Judicatura, que se fundamenta en aquél.

En cuanto a la solicitud de reincorporación formulada, reitera la Sala el criterio, adoptado con mayoría relativa, en su anterior fallo de fecha 9 de febrero de 1995, donde se señaló que “al ser anulada la designación por concurso del Juez Titular del Tribunal en el que la recurrente se desempeñaba como Juez Provisorio, dicha designación debe tenerse como no hecha y por lo consiguiente, debe considerarse que sus funciones como tal Juez Interino no han debido cesar y así se declara”.

En virtud de lo anterior, considera procedente la Sala el reintegro del ciudadano Jorge Luis Villamizar Guerrero al cargo de Juez con carácter interino del Juzgado Superior Segundo en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida, hasta tanto se proceda conforme lo previsto en la Ley de Carrera Judicial.

b'. *Vicios intrascendentes*

CSJ-SPA (247)

17-4-96

Conjuez Ponente: Ilse Van Der Velde Hedderich

Al respecto cabe observar que, esta Corte Suprema de Justicia, en fallos de fecha 22-07-74 y 01-07-80, al analizar omisiones procedimentales acoge la teoría de los vicios intrascendentes decidiendo, que se trata de una irregularidad que no tiene relevancia invalidante y, que la ausencia de daño o de indefensión hace que esa irregularidad sea irrelevante y no acarrea nulidad absoluta.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, reiterando los fallos de fecha 01-10-86, 11-06-87, 05-02-87 y 04-11-87, emitidos por ese mismo Órgano Jurisdiccional, sintetiza éste mismo concepto en una decisión de fecha 11-04-88, la cual ha sido ratificada en posteriores fallos;

“... la posición dominante de esta Corte y de la Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal es considerar que cuando la Ley no declara expresamente nulo el acto por falta de un determinado trámite, sino que es anulable, la apreciación de si el defecto entraña nulidad, depende de la importancia que reviste el trámite o de la forma incumplida, el derecho que afecta, que produzca indefensión o que prive de algún elemento esencial de conocimiento que incida en el fondo o contenido de las actuaciones administrativas, desnaturalizándolas en su esencia; esto en razón de que siendo las formas, por su naturaleza, estrictamente instrumentales, la infracción de las mismas sólo adquiere relieve cuando su existencia, como antes lo anotamos, ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando evidentemente su sentido en perjuicio del administrado y aún de la propia Administración. En consecuencia, *su inobservancia es irrelevante cuando, de todas maneras se logra la finalidad que el legislador persigue al exigir la forma o trámite incumplido*”. (Subrayado nuestro).

Indiscutiblemente, que en el caso *subjudice*, estamos en presencia de una irregularidad en las formas del acto, de aquellas que la jurisprudencia y la doctrina han denominado “vicios

intrascendentes”, “irregularidad no invalidante”, o “vicios irrelevantes o inoperantes”, que comportan infracciones o vulneraciones leves en las formas de los actos administrativos, lo cual no impide que el acto alcance su fin o que produzca sus efectos y, que en todo caso sólo acarrearía nulidad relativa, subsanable por la propia Administración.

A mayor abundamiento deben tenerse en cuenta los principios de economía, celeridad y eficacia procesales, principios que han logrado positividad en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con los principios generales del Derecho Administrativo que podemos enunciar como “principio de finalidad” y del “favor Acto”, referidos, el primero, al aspecto teleológico de las formas, otorgándole a éstas un valor meramente instrumental, cuya inobservancia no impide lograr el fin previsto por la norma jurídica, en vista del cual se previó la forma incumplida. Es decir, que alcanzado el fin para el cual se dictó el acto, aconseja el mantenimiento del mismo, aún mediando alguna omisión de los requisitos formales; e inspirado el segundo principio enunciado, “en el hecho de que los signos externos producidos por la Administración en la emisión de un Acto Administrativo son los suficientemente concluyentes para inducir razonablemente a confiar en la legalidad del Acto Administrativo” y presupone el mantenimiento o la preservación de las actuaciones esenciales válidas sobre las formas irregulares que no tienen ninguna incidencia sobre el fondo de la decisión final.

Ahora bien, en base a estos enumerados y comentados principios y continuando con la tendencia jurisprudencial de anular los actos impugnados por vicios de forma sólo cuando se han incumplido formas sustanciales que inciden sobre la decisión final o producen indefensión, o afectan de manera real y cierta algún derecho del administrado; y, basada en el criterio de que de subsanarse el motivo de anulación se volverá a producir un acto similar al que anula, esta Sala considera, que no tiene utilidad anular un acto que alcanzó su fin a pesar de la formalidad omitida; como sucedió en el caso de autos, en el cual las planillas impugnadas por la contribuyente lograron su fin: llevar al conocimiento del destinatario del acto, la voluntad de la Administración y los elementos de fondo que fueron objeto de este recurso y, no afectándose el derecho de defensa de su destinatario, declara que los actos impugnados no se encuentran viciados de nulidad absoluta como erradamente los calificó el a quo y que se trata de un vicio irrelevante. Así se declara.

c. *Consecuencias*

a'. *Nulidad absoluta*

CSJ-SPA (282)

28-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Dispone el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la facultad del órgano administrativo de “reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

El primer problema que se plantea es si el órgano jerárquicamente superior puede ejercer tal potestad en los casos en los cuales haya sido expresamente excluido el recurso jerárquico, esto es, cuando el órgano inferior posee una competencia excluyente. Un ejemplo podría ser la decisión dictada por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento en materia inquilinaria, que no tiene recurso ante el Ministro de Fomento sino tan sólo el ataque por la vía jurisdiccional. ¿Podría el Ministro de Fomento utilizar la facultad del artículo 83?

Estima esta Sala que la redacción del artículo 83 no deja lugar a dudas, por cuanto, su texto indica que esta potestad está dada a la autoridad administrativa respecto de “*los actos*”

dictados por ella". Puede considerarse que el mismo órgano que dictó el acto posee la facultad y que también la posee el organismo superior en jerarquía o el máximo jerarca, cuando tiene por vía de apelación u otro medio administrativo control sobre los actos del inferior aún cuando el recurso respectivo no hubiese sido ejercido. Esto último es una interpretación ampliada de la norma que esta Sala enuncia como posible sin pronunciarse sobre la procedencia en esta oportunidad. Diferente es la situación cuando no hay posibilidad alguna de que el jerarca pueda válidamente pronunciarse sobre una decisión del inferior, por cuanto en tal caso, esa decisión no le corresponde y mal puede ejercer la potestad anulatoria sobre algo que no obedece al principio de autotutela, es decir, de la auto-corrección de las decisiones que le son atribuidas.

De allí que, con el estricto sentido del artículo 83 resulta evidente que no era posible el ejercicio de la potestad anulatoria para el Ministro que carecía de poder de revisión del acto.

CSJ-SPA (506)

18-7-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Planteada la controversia de autos en los términos que anteceden, pasa esta Sala a examinar, con carácter previo, el alegato de nulidad de los actos, con fundamento en el pronunciamiento contenido en sentencia de esta Corte en Sala Plena de fecha 9 de agosto de 1990, por medio de la cual se anuló, por inconstitucionalidad, los artículos 75 y 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y el artículo 11.14 de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

“La comprobada violación de las previsiones constitucionales que resulta del análisis anteriormente expuesto por las normas contenidas en los artículos 75 y 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y el artículo 11.14 de las Normas de Operación aparejan además, conforme al principio contenido en el artículo 46 de la Constitución, la nulidad de estas previsiones así como la nulidad absoluta de la decisión confirmada por el Ministerio de Hacienda al declarar sin lugar el recurso jerárquico interpuesto por Francisco Pifano, que precisamente se fundamentó en artículos de dicha Ley y de las Normas citadas, que fueron declaradas inconstitucionales por esta Corte, y así se declara”. (Sentencia de la Corte en Pleno del 9 de agosto de 1990; Exp. 0360).

Dicha inconstitucionalidad fue determinada por esta Corte, previa confrontación de las normas contenidas en los artículos precitados frente a los artículos 60, numeral 2º y 69 de la Constitución de la República, comprobando la violación que existía al establecer como parte del texto de las mencionadas Normas de Operación supuestos de sanciones a los administrados, materia que pertenece a la estricta reserva legal tal y como se desprende del texto de la sentencia en referencia.

“A partir de las consideraciones hechas, parece evidente la inconstitucionalidad que afecta a las previsiones contenidas en los artículos 75 y 82 de la mencionada Ley, la cual repercute, sin duda, sobre el texto de las Normas de Operación dictado en ejercicio de una competencia que no faculta a su titular, el Ministro de Hacienda, para dictar actos normativos dirigidos a coartar o condicionar la esfera de derechos y garantías de los administrados, en este caso las Entidades y sus directivos. En efecto, en el Capítulo II, del Título XI, de las Normas de Operación del Sistema (G.O. 5-11-86), se regulan las infracciones, sanciones e intervención (de las Entidades), estableciendo en su artículo 11.14 toda una tipología infractora para considerar a las

Entidades incurso en falta grave, determinando en sus primeros cinco ordinales las faltas originadas por incumplimientos u omisiones de las Entidades. Luego establece nuevamente en infracción abierta de las disposiciones constitucionales que se examinan, una referencia genérica a otras contravenciones e irregularidades, que habida cuenta de las circunstancias, revistieren tal carácter de falta grave, a juicio de la Superintendencia de Entidades de Ahorro y Préstamo, de manera que el señalamiento de la contravención y de su gravedad queda por obra de esta disposición en última instancia a juicio de la autoridad administrativa. Ello atenta contra el riguroso principio de la legalidad de los delitos o faltas y de las sanciones que los castigan (sean de naturaleza penal o administrativa) como ha quedado establecido, en invasión de la materia reservada a la Ley que impide a la Administración dictar actos normativos (administrativos) dirigidos a limitar las garantías y derechos que desde la Carta Fundamental están reconocidos a los habitantes (administrados) de este país y en concordante exorbitancia de la potestad reglamentaria que se reconoce a la Administración. Violaciones éstas que conducen, por consiguiente, a la declaratoria de la inconstitucionalidad de la previsión contenida en el artículo 11.14 de las citadas Normas de Operación, y así se declara”.

Es el caso, que los actos recurridos tiene su base legal en los artículos cuya nulidad fue declarada por esta Corte a causa de la inconstitucionalidad de los mismos, como son los artículos 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, y 11.14 de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.

Declarada como ha sido, la nulidad absoluta de las disposiciones anteriormente mencionadas, cualquier acto administrativo que haya sido dictado o que se dicte con fundamento en las mismas será igualmente nulo en vista de la mencionada inconstitucionalidad, ya que este tipo de nulidad implica la desaparición en el tiempo, la inexistencia del acto declarado como tal. Ha sido el criterio sostenido por esta Corte en sentencia del 6 de abril de 1990.

“...La nulidad absoluta es la consecuencia de mayor gravedad derivada de los vicios del acto administrativo, razón por la que éste no puede producir efectos, de allí que se hable, en estos casos, dada la entidad de la irregularidad que afecta la validez de la decisión administrativa, de vicios de orden público, que permiten al órgano jurisdiccional en caso de solicitud de anulación de un acto administrativo, entrar a conocer de ellos de oficio, esto es, aun cuando no hayan sido invocados por las partes.

Debe dejarse claro que si el acto viciado de nulidad absoluta se tiene como no dictado porque no produce efectos en ningún momento, es decir, que de él no deriva derecho o interés alguno para un particular...”. (Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 06-04-90, caso: Eduardo Contraestre).

El elemento a ser considerado en este caso, es la gravedad del vicio y su condición de irreparable que, en el particular supuesto, se concreta en la inconstitucionalidad de los artículos 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y 11.14 de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, por lo que teniéndose como inexistente en el tiempo la mencionada normativa, cualquier manifestación de la Administración Pública que se haya materializado en aplicación del referido artículo será igualmente nula en atención a los efectos hacia el pasado de la nulidad absoluta, la misma suerte corren los actos administrativos dictados con apoyo en este fundamento legal, con posterioridad al 9 de agosto de 1990, fecha en la que fue declarada la nulidad absoluta de los

artículos 82 de la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y 11.14 de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, por esta Corte en Sala Plena.

Es así como los actos administrativos aquí recurridos, por tener como fundamento legal normas cuya nulidad por inconstitucional ha sido declarada por esta Corte en Sala Plena, se encuentran en sí mismo viciados. Sin embargo, a los efectos de su oponibilidad se hace necesaria su declaratoria expresa por el órgano administrativo o jurisdiccional competente, para el caso de autos por esta Sala Político-Administrativa, a instancia del administrado cuya esfera jurídica ha sido lesionada por un acto administrativo viciado de nulidad absoluta, pues así lo dispone el numeral 10º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

E. Convalidación

CSJ-SPA-ET (248)

17-4-96

Conjuez Ponente

Como se advierte, los procedimientos Sumarios que se tramitaron con ocasión de los Reparos formulados a la empresa Cerámica Carabobo, C.A., fueron llevados a cabo por aquella Oficina de Control Fiscal (que fue luego elevada a la categoría de Dirección) a la cual no se le había atribuido, expresamente, competencia para actuar en este sentido, sin embargo, estos procedimientos administrativos y las consiguientes Resoluciones culminatorias no se encuentran por ello viciadas de nulidad absoluta, como lo decidió la recurrida, por cuanto se está en presencia de una incompetencia en razón de grado o bien llamada por la doctrina, incompetencia funcional, que se da cuando, como sucede en el caso de autos, un órgano de superior Jerarquía, como lo era sin duda alguna la Oficina de Control Fiscal, dicta o emite un acto que correspondía dictar a otro órgano de menor rango como lo era la División de Fiscalización de las Administraciones Regionales de Hacienda, dentro del cuadro organizativo de la Administración Tributaria, siendo posible subsanar este vicio señalado reconociendo la validez del procedimiento administrativo seguido y de la Resolución expedida en culminación del mismo. Cabe citar en este sentido al tratadista español Fernando Garrido Falla quien considera que:

“...la violación del grado jerárquico por parte del órgano administrativo que actúa sólo produce, en cambio, como regla, supuestos de incompetencia relativa, consiguientemente de anulabilidad del acto administrativo viciado”.

Y continúa diciendo qué:

“Este tipo de vicio puede producirse en las siguientes hipótesis:

- 1) Cuando un superior jerárquico conoce cuestiones que son de la competencia exclusiva de un órgano inferior.
- 2) Cuando un organismo inferior conoce y resuelve cuestiones de la competencia reservada al superior jerárquico.
- 3) Cuando un órgano administrativo actúa en virtud de una delegación de competencia que estaba prohibida o para la que no estaba autorizado el órgano delegante. Aquí hay una doble incompetencia: la del órgano que delegó lo que no podía delegar y la del que actuó en virtud de esta delegación ilegal. No obstante, hay que entender que *el vicio es de simple anulabilidad*, por la apariencia jurídica que la delegación produjo”. (Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, 8ª. Edición, Madrid 1982, Pág. 520). (Subraya la Sala).

Esta posición doctrinaria deriva del principio del “*favor acti*” (presunción de validez de los actos administrativos), el cual contiene, dentro de sus técnicas de garantía, la posibilidad de convalidación de los actos anulables mediante la subsanación de sus vicios sin limitación de tiempo. (Tomás Ramón Fernández –“La nulidad de los actos administrativos”– *Colección monografías Jurídicas* Nº 11).

En el caso de autos no se está frente a una incompetencia manifiesta de contenido imposible, ni frente a una falta absoluta de procedimiento, ni de las reglas esenciales para la formación de la voluntad del órgano emisor de la actuación que se impugna. Para declarar la pretendida nulidad absoluta del acto es preciso ponderar, en cada caso, las consecuencias que produce el vicio o la omisión que se pretende conocer como causal de nulidad, si ello origina la falta de defensa del interesado, o si bien se varió el contenido del acto administrativo al ser dictado por aquella Oficina cuya competencia se cuestiona o si bien se vio afectado el legítimo interés del administrado; no dándose evidentemente ninguna de estas circunstancias en el caso bajo análisis, resulta de obligada consecuencia declarar improcedente la tesis sostenida por la recurrida, acerca de la existencia de vicios que afectarían de *nulidad absoluta* la actuación administrativa impugnada. Así se declara.

F. Revocación

CSJ-SPA (297)

28-5-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Como se puede apreciar, invoca el accionante a través de su apoderado la revocación del acto primigenio emanado del ente contralor por el que se declaró su responsabilidad administrativa en el ejercicio del cargo en la extinguida Corporación de Mercado Agrícola. Ahora bien, acerca del ejercicio de esta potestad revocatoria de la Administración, su alcance y límites, ya ha reconocido esta Sala (*Vid.* Freddy Martín Rojas Pérez; 14-05-85, entre otras) como modalidad de extinción de los actos administrativos, la posibilidad que tiene la Administración de privar de efectos tales actos bien sea de oficio o a instancia de parte con fundamento en razones de legitimidad cuando el acto adolece de algún o defecto que le impide tener plena validez y eficacia; y razones de oportunidad cuando se trata de actos regulares “ya que es lógico y conveniente que la Administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público”; esto sin olvidar la natural limitación que sufre este principio general de revocabilidad, con relación a los actos administrativos de efectos particulares.

Así, dentro de los lineamientos generales que a la luz de la, para entonces novísima Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos formuló la Sala en su momento, interesa al caso el reconocimiento como principio general de la potestad de autotutela de la Administración Pública (artículo 82) y la regla contenida en la misma norma, conforme a la cual se exceptúa de esa posibilidad de revocatoria los actos afectados de nulidad relativa que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos.

La necesaria conciliación y equilibrio entre el principio de legalidad y de respeto a las situaciones jurídicas establecidas encuentra, pues, solución en la ley venezolana (Título IV Capítulo I) en los dos regímenes que son dables deducir. Cuando se trata de actos administrativos que generen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, la regla es su no revocación. Este, a su vez, nos conduce a la segunda pauta: Cuando el acto sea de los que genere gravamen al particular, recobra plena vigencia el principio general de la potestad de autotutela de la Administración Pública, con las solas limitaciones legalmente establecidas.

CSJ-SPA (363)

6-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte analiza la jurisprudencia existente referente a la revocación de los actos administrativos.

Para decidir, la Sala observa:

Del análisis de la Resolución impugnada por el presente recurso de nulidad, se observa que se trata de un acto administrativo emanado del Consejo de la Judicatura cuyo contenido tácitamente deja sin efecto una actuación anterior dictada por el mismo órgano, al emitir un nuevo nombramiento en el cargo de juez provisorio del Juzgado Cuarto de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia.

Ahora bien, este Alto Tribunal en abundante jurisprudencia al analizar las normas que regulan la materia relativa al poder que tiene la Administración Pública de modificar o revocar sus actuaciones, ha interpretado que en el ejercicio de esas potestades otorgadas por la ley puede, de oficio o a instancia de parte, modificar o revocar en todo o parcialmente los actos por ella dictados.

El fundamento de estas facultades que posee la Administración, obedece, tal como lo ha señalado esta Sala en sentencia del 14 de mayo de 1985, “a razones de legitimidad cuando el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y a razones de oportunidad cuando se trata de actos regulares, ya que es lógico y conveniente que la Administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público”.

También ha puntualizado la Sala que esa potestad de la Administración encuentra limitaciones cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales que hayan causado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos al particular, como sucede en el presente caso.

En efecto, al estudiar los recaudos que conforman el expediente, la Sala observa que mediante la Resolución N° 993 del 24 de julio de 1991, la abogada Trina del Carmen Barboza Rubio de Valbuena fue designada para el cargo de Primer Suplente provisorio del Juzgado Cuarto de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Carrera Judicial.

Posteriormente, el Consejo de la Judicatura dictó una nueva Resolución N° 2452 del 15 de diciembre de 1993, por lo cual designa en idéntico cargo y condición a la Abogado Analee Mercedes Ramírez de Álvarez, cargo éste que, según consta del examen de las actas cursantes en el expediente y que en ningún momento fueron desvirtuados por el Consejo de la Judicatura, venía siendo ocupado por la impugnante Trina del Carmen Barboza de Valbuena desde el 14 de julio de 1991, conforme al nombramiento que consta en acto emanado del mismo órgano.

A su vez, no consta en el expediente principal ni en los antecedentes administrativos, acto alguno del Consejo de la Judicatura por el cual haya sido previamente destituida la mencionada ciudadana del cargo de Primer Suplente provisorio que venía ocupando.

Debe entenderse, entonces, en aplicación de la regla contenida en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que el acto de nombramiento impugnado por la accionante, al tener por objeto la designación de otra persona en idéntico cargo y tribunal, revoca el nombramiento anterior para el cual fue designada. Corresponde así examinar, a la luz de las reglas antes esbozadas acerca de la potestad de revocación que tiene la administración

de sus propios actos, si se cumplieron los extremos que habilitan legalmente tal actuación. Es decir, si además de tratarse de un acto de igual o superior rango al revocado no se vulneraron derechos subjetivos creados, por tratarse de un acto particular, o en fin, si tal actuación obedeció a la existencia de vicios esenciales en el acto de nombramiento original.

Por lo que atañe a ese examen, considera la Sala que respondiendo al acto que por esta vía se impugna a la misma categoría del revocado y dado que adquirió eficacia con posterioridad a la emisión del nombramiento de la recurrente, no existe violación al principio de jerarquía de los actos, y como quiera que las dos primeras condiciones aparecen cumplidas, así como es perfectamente claro que el acto de nombramiento en cargos públicos acarrea el nacimiento de derechos subjetivos a favor del funcionario, resta por considerar si el acto contenido de la revocatoria del cargo de la recurrente obedeció a la ilegalidad del primer nombramiento, a la culminación de un procedimiento disciplinario o a los resultados de un concurso para proveer el cargo en que se haya seguido el proceso legalmente estatuido, supuestos estos que avalarían la segunda designación, realizada por el Consejo de la Judicatura, esto es, toca constatar la invocación, en el acto recurrido en nulidad, de la existencia de posibles violaciones en el nombramiento como suplente con carácter provisorio de la accionante o el cumplimiento de los otros supuestos mencionados y su respectivo encuadramiento en la normativa pertinente.

Pues bien, tratándose en el caso de una revocatoria tácita del primer acto en tanto consta que no aparecen expresadas las razones de hecho y de derecho que, motivaron la providencia administrativa, encuentra la Sala que la ausencia de la exteriorización de esos motivos privó a la afectada de conocer o deducir de las actuaciones previas, así como las razones y fundamentos en que basó el Consejo de la Judicatura para su pronunciamiento. En este sentido, ha sostenido la Sala en anteriores oportunidades el criterio acerca de la necesidad de la motivación del acto establecido que:

“Con relación a este punto, estima la Corte que aún tratándose de un organismo de carácter público, encargado de una función de tanta importancia como es la designación de jueces, está obligado, como todo ente administrativo en general a motivar sus decisiones, tanto por lo que se refiere a los hechos como al apoyo que deben tener en la disposición legal respectiva, lo cual bien puede obtenerse de actos o de otros instrumentos que sean idóneos, a modo de dar justificación a la acción administrativa y de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con la Ley”. (Sentencia de fecha 07-08-73).

Así mismo, resulta determinante para la resolución del caso, reiterar el criterio jurisprudencial, acerca de la estabilidad laboral de la que gozan los jueces –de carrera, provisorios y suplentes– tutelada constitucionalmente mediante el dispositivo del artículo 208 del Texto Fundamental. En efecto, en casos similares al de autos ha decidido esta Sala que:

“Esta circunstancia –que la actora siendo Primer Suplente de un determinado Juzgado, al producirse la falta absoluta del Titular, no ocupe tal cargo por no haber sido nombrada otra juez – lleva a concluir a la Sala la existencia de violación, por parte del Consejo de la Judicatura, del derecho de la ciudadana Matilde Franco Urdaneta a la estabilidad de los jueces (...) y a su derecho a la defensa, consagrados respectivamente en los artículos 208 y 68 de la Constitución; por cuanto la accionante, mediante Resolución Nº 2704 del 10 de mayo de 1994, fue desmejorada arbitrariamente en su condición subjetiva, al nombrar al Consejo de la Judicatura en el lugar que constitucional y legalmente le correspondía a una persona distinta –a la abogada María Deinis Silva García–” (S.P.A. Sent. Nº 36 del 26-01-95, Caso: Matilde Franco Urdaneta vs. Consejo de la Judicatura).

Constatada como está la omisión por parte del Consejo de la Judicatura de expresar las razones de la revocatoria del acto de designación de la impugnante –impidiéndole ejercer plenamente la defensa de sus intereses–, así como la conducta evasiva del órgano administrativo respecto de los procedimientos legales previos a la remoción de la abogada Trina del Carmen Barboza Rubio de Valbuena del cargo de Primer Suplente provisorio del Juzgado Cuarto de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, que evidencia la violación a la estabilidad laboral de la que para la accionante prevista en el citado artículo 208 de la Constitución, resulta forzoso para esta Sala concluir en la nulidad plena y absoluta de la Resolución impugnada. Así se declara.

4. *Contratos Administrativos*

CSJ-SPA (53)

24-1-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En este sentido, se observa que del contenido del acto administrativo impugnado se desprende que la naturaleza de la presente controversia surge en torno a la validez del acto que revocó un contrato de obra pública, celebrado entre el Municipio Autónomo Puerto Cabello y la Gobernación del Estado Carabobo, por un lado, y por el otro la sociedad de comercio “Corporación Marina C.A.”, la cual posteriormente cambió su denominación por la de “Marina Puerto Cabello, C.A.”.

Al respecto, esta Sala considera –como antes lo indicó–, de la lectura del expediente se desprende que el convenio celebrado entre los mencionados entes públicos y una sociedad mercantil de carácter privado, constituye uno de los calificados por doctrina y jurisprudencia como contratos administrativos. Y como en el caso de autos, se plantea una solicitud de declaratoria de nulidad de un acto administrativo municipal que deja sin efecto un contrato de obra pública, esto constituye una de las “cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades”, a que se refiere el ordinal 14 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde el conocimiento del asunto a esta Sala Político-Administrativa, conforme al artículo 43, *ejusdem*.

En consecuencia, esta Sala asume el conocimiento del recurso contencioso administrativo de anulación ejercido conjuntamente con la acción de amparo constitucional, y ordena al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro-Norte remita el expediente original de la causa. Así se decide.

CSJ-SPA (81)

31-1-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Constructora Oscar vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Rómulo Gallegos.

Al efecto se observa que, según criterio mayoritario de los integrantes de esta Sala, se entiende por contrato administrativo, la convención o acuerdo entre dos administraciones públicas o una administración pública y un particular, destinado en forma directa a la prestación de un servicio público, al ejercicio de funciones propias de los entes públicos, o al

aprovechamiento de bienes de su pertenencia. Estima la jurisprudencia mencionada que, en el contrato administrativo están presentes las cláusulas exorbitantes, en virtud de las cuales se revela el dominio o supremacía de la administración sobre el particular. Asimismo, priva en los contratos administrativos el interés público sobre la ejecución del contrato (Sentencia del 30 de mayo de 1991, con ponencia del Magistrado Luis Enrique Farías Mata; sentencia del 22 de febrero de 1990, con ponencia de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez; sentencia del 15 de febrero de 1990, con ponencia del Magistrado Adán Febres Cordero).

Ahora bien, en el caso presente, lo que está en juego es un contrato en virtud del cual la Alcaldía del Municipio Rómulo Gallegos Elorza, Estado Apure, contrató con la Constructora Oscar una serie en obras, que se reseñan de la siguiente forma:

“OBRA Nº 1: Culminación de la Plaza Bolívar de la Trinidad Orichuna, en fecha 01 de enero de 1992, por un monto de un millón ochocientos seis mil doscientos noventa y ocho bolívares (Bs. 1.806.298,00), según informe presentado por la Sala Técnica de la Contraloría General del Estado Apure, tal y como consta en Contrato consensual Nro. 2, tal y como se evidencia del Acta de inicio de fecha 16 de junio de 1992.

OBRA Nº 2: Culminación de la Segunda etapa de la Iglesia de Puerto Infante, en fecha 20 de enero de 1992, por un monto de cuatrocientos ochenta y nueve mil setecientos treinta y nueve bolívares con treinta y cuatro céntimos (Bs. 489.739,34), según Contrato consensual Nro. 4, según se evidencia del Acta de inicio de fecha 16 de junio de 1992.

OBRA Nº 3: Construcción de la Segunda etapa de la Plaza Bolívar en Puerto Infante, en fecha 27 de enero de 1992, por un monto de dos millones cuatrocientos setenta y dos mil cuatrocientos cincuenta y dos bolívares con noventa y siete céntimos (Bs. 2.472.452,97), según Contrato consensual Nro. 7, según Acta de inicio de fecha 22 de junio de 1992.

OBRA Nº 4: Culminación o Segunda Etapa de la Construcción del Obelisco “Doña Bárbara”, en fecha 29 de enero de 1992, por un monto de setecientos sesenta y dos mil setenta bolívares con treinta y cuatro céntimos (Bs. 762.070,34), según Contrato consensual Nro. 10, según se evidencia del acta de inicio.

OBRA Nº 5: Construcción del Parque Infantil de Puerto Infante, en fecha 22 de junio de 1992, por un monto de un millón cincuenta mil trescientos noventa y un bolívares con cincuenta y seis céntimos (Bs. 1.050.391,56), según contrato consensual Nº 5, según se evidencia del Acta de inicio de fecha 22 de junio de 1992”.

Señaló el actor como monto total de las sumas insolutas por parte de la Municipalidad, las siguientes:

“PRIMERA: Seis millones quinientos ochenta mil ochocientos cincuenta y dos bolívares con veintidós céntimos (Bs. 6.580.852,21), monto total del capital adeudado; SEGUNDA: La cantidad de un millón setecientos cuarenta y tres mil novecientos cincuenta y un bolívares con noventa céntimos (Bs. 1.743.951,90), por concepto de intereses moratorios vencidos, calculados a la tasa del uno por ciento (1%) mensual; TERCERA: Los intereses que se sigan vencimiento hasta la total cancelación de lo adeudado, calculados igualmente a la tasa del uno por ciento (1%) mensual; CUARTA: Los daños y perjuicios ocasionados a nuestra mandante por causa del retardo en el pago del capital adeudado, que asciende a la suma de dos millones seiscientos treinta y dos mil trescientos cuarenta bolívares con ochenta y ocho céntimos (Bs. 2.632.340,88); QUINTA: Los costos y costas del presente juicio”.

Como se evidencia de la documentación aportada por los actores de los propios alegatos de las partes, el objeto de la demanda es un contrato de obra que no tiene ninguna característica que lo distinga de los que en su carácter de constructores, las municipalidades concertan con los particulares. Ni por el monto, ni por las condiciones de la contratación, ni por la naturaleza del contrato, ni por el monto pactado por su realización, emerge la condición de “contrato administrativo”, que pudiera atribuírsele a los convenios de construcciones de obras concertados entre la Constructora Oscar y la Municipalidad de Elorza, por cuanto no se da ninguna de las requeridas condiciones jurisprudenciales admitidas, para que se tipifique tal calificación, lo cual excluye la competencia de esta Sala para conocer de la acción deducida por los actores y así se declara.

CSJ-SPA (143)

24-2-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Caso: Leopoldo Loreto vs. Alcaldía del Municipio Independencia de Santa Teresa del Tuy del Estado Miranda.

De acuerdo a la jurisprudencia de esta Sala, todo contrato que tenga por objeto terrenos ejidales, constituye un contrato administrativo aunque de él no se desprendan cláusulas exorbitantes.

Ahora bien, tratándose el caso de autos de una solicitud de nulidad de un contrato administrativo suscrito entre un particular y una municipalidad, y dándose los extremos exigidos por el Legislador esta Sala resulta competente para conocer del asunto planteado.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara competente para conocer del recurso de nulidad intentado por el ciudadano Leopoldo Loreto Lugo contra el acto administrativo identificado en autos.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó.

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que, en base a la calificación del objeto litigioso como contrato administrativo, por estar constituido por un contrato de arrendamiento sobre el ejido, estima que se da el supuesto previsto en el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al efecto recuerda la disidente que, la noción de “contrato administrativo” había perdido toda su importancia en la jurisprudencia y doctrina nacionales por carecer de efectivo valor en el sistema jurídico. En efecto, su interés radicaba en que a través de tal calificación, se podía someter a los contratos así identificados al control del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, establecida la competencia de la Administración, *rationae personae*, como un fuero especial de la misma, no tenía sentido alguno mantener una noción que había sido importada de un régimen extraño al nuestro. La reaparición de la figura en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, fue objeto de verdadera alarma y preocupación en el medio jurídico, ya que cualquier controversia relacionada a los contratos que se califican como administrativos, es asignada por el artículo 43 de la mencionada Ley a esta Sala Político-Administrativa, en concordancia con el citado ordinal 14 del artículo 42. En este estado de cosas, y ante el riesgo de que recargue la competencia de esta Sala de acciones intrascendentes por su cuantía e importancia social, excluyéndolas al mismo tiempo de su juez natural y de la posibilidad de la doble instancia, que la disidente estima debe hacerse

una interpretación restrictiva de la norma atributiva de competencia a través de una calificación más técnica de lo que debería entenderse por “contrato administrativo”, equiparándola en todo caso a los conceptos constitucionales de los contratos de interés público o contratos de interés nacional, respecto a los cuales el constituyente exige la intervención del Congreso para que puedan adquirir eficacia jurídica. El criterio sostenido por la Sala de calificar como “contrato administrativo” a cualquier negocio jurídico de un municipio que verse sobre ejidos, sustento del fallo que antecede es, a juicio de quien disiente, excesivamente simplista ya que nada aporta sobre el contenido del eventual contrato ni sobre su relación con el interés público tutelado, que serían las únicas razones calificadoras de la figura en la cual se basa.

Es por los motivos que anteceden que, según la disidente, ha debido analizarse si la figura del contrato podía efectivamente derogar la competencia natural, dadas sus características como tales, es decir, su importancia pública, el interés que compromete y su trascendencia, razones que sí podrían justificar un tratamiento especial.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada-Disidente.

CPCA

7-3-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Un contrato de enajenación de terrenos ejidos a un particular es un contrato administrativo.

El objeto del presente juicio de nulidad es el acto mediante el cual, la Cámara Municipal del Municipio Girardot del Estado Aragua negó la solicitud de traspaso formulada por el ciudadano Julio Pérez Colmenares a favor del ciudadano Giuseppe Spadard sobre una parcela de propiedad municipal, manteniéndose vigente el contrato de arrendamiento Nº 23-E-3118 de fecha 8 de marzo de 1962 suscrito con el primero de los ciudadanos antes indicados. Ahora bien, de considerarse que tal arrendamiento es calificable como contrato administrativo, la competencia para conocer del recurso interpuesto correspondería a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y no al Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, con sede en el Estado Aragua, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42, numeral 14, en concordancia con el artículo 43, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, según dichas normas, corresponde a la referida Sala conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los que sean parte la República, los Estados o los Municipios.

Como es sabido, la noción del contrato administrativo tiene larga tradición en nuestro país, al menos desde la década de los años 1940. Cuando la Corte Federal y de Casación dictó la conocida sentencia referida al caso de la ampliación de los muelles del Puerto de La Guaira (sentencia de fecha 5 de diciembre de 1994, en Sala Federal). En la evolución jurisprudencial posterior, el Supremo Tribunal fue afinando el criterio de identificación de los contratos administrativos, observándose en dicha evolución la tendencia clara a estimar la finalidad de interés general o colectivo –y no sólo la noción de servicio público, como había ocurrido en Francia– como el factor decisivo al respecto, al tiempo que la presencia de cláusulas exorbitantes en el contrato ha sido considerada como un posible índice que pone de relieve la vinculación del mismo con la finalidad de tal índole. A pesar de algunas posiciones críticas en la doctrina patria, la posición jurisprudencial del Supremo Tribunal se ha mantenido invariada.

En lo que se refiere concretamente a la contratación municipal, dicho órgano jurisdiccional –en el connotado fallo dictado el 14 de junio de 1983, en el caso *Acción Comercial*– sostuvo la posición, basada en el expresado criterio de la vinculación a una finalidad de interés general o colectivo, de que un contrato de enajenación de terrenos ejidos a un particular es un contrato administrativo. Esta posición ha sido mantenida y reforzada en abundantes decisiones posteriores.

Así, cabe citar la sentencia dictada el día 22 de noviembre de 1990 por la misma Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en el caso *SILARCA, C.A.*, con ponencia de la Magistrada Cecilia Sosa, en la cual se lee lo siguiente:

“(…) en el caso *subjudice* la voluntad de las partes contratantes fue someter a un determinado plazo la contratación de una obra de urbanismo, por parte de la empresa, y en caso incumplimiento de tal condición concluiría con la resolución del contrato. Lo anterior permite verificar que el contrato de permuta suscrito excede los límites de los contratos privados, y se combina de contenido administrativo por voluntad de quienes lo suscriben, al incorporar y aceptar en él una cláusula exorbitante. Más aún cuando estas cláusulas ...suelen aparecer en los contratos administrativos como efecto –y de ninguna manera como causa– del servicio público... tomada la aceptación de su sentido general...’ como señalara esta Corte en sentencia del 1-4-86 (Caso: María de Jesús Pérez de Martínez; que en nuestro caso se refiere al interés de la Municipalidad en desarrollar las zonas destinadas al ensanche de la ciudad (ejidos).

“De manera que también por la vía de la noción del servicio público (criterio utilizado en sentencias de fechas 12-11-54, 3-12-59, 14-12-61, y las más recientes aún, las (de 14-6-83, 11-8-83 y 1-4-86), el contrato de permuta del caso *subjudice* es de naturaleza administrativa”.

Puede citarse igualmente una decisión posterior de la misma Sala Político-Administrativa, del 3 de diciembre de 1991, en la cual hizo ésta algunas importantes precisiones, en los siguientes términos:

“(…) la opinión que ha privado en la Sala es la de que los contratos de adjudicación de terrenos ejidos son de la especie administrativa, independientemente de que la venta se haya documentado en forma “pura y simple”, y aunque las facultades exorbitantes del derecho común no consten expresamente en el texto del contrato o en los documentos contentivos de las manifestaciones preliminares de voluntad de las partes para la formación del acuerdo. En esta Sala ha privado el criterio de la naturaleza pública de tales contratos, en razón del carácter implícito de la facultad exorbitante de rescisión unilateral a favor del Municipio (*Vid.*, sentencia de fecha 25 de abril de 1978, Caso “C.A. ES-BECA vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui”, en *Gaceta Forense*, N° 100, Vol. I, 2° Trimestre, p. 108; sentencia de fecha 14 de junio de 1983, Caso “*Acción Comercial, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Maneiro del Estado Nueva Esparta*”, en *Gaceta Forense*, N° 101, Vol. I, y 3° Etapa, año 1983 (julio-septiembre), pp. 58 y 59)”.

En lo referente específicamente a arrendamiento de ejidos, debe mencionarse la sentencia dictada el 30 de junio de 1987 por la Sala Político-Administrativa del Supremo Tribunal, en la cual se aceptó la declinatoria de competencia formulada por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte, en el caso en el que se impugnó “un acto administrativo emanado del Concejo Municipal Autónomo de Nirgua”, referido a un contrato de arrendamiento de un terreno ejido, y la negativa por parte

del mismo Cuerpo a celebrar otro contrato de igual índole con el recurrente. En dicha sentencia se ratificó el criterio de la Corte, contenido en el fallo de principio dictado el 14 de junio de 1983 (caso: Acción Comercial), ya mencionado.

El referido criterio ha sido seguido por esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en diversas decisiones, como la contenida en la sentencia de fecha 28 de junio de 1995 (caso Georgette Mardelly y Joseph Mardelly), mediante la cual declinó el conocimiento de la acción de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Del mismo modo procedió en la de fecha 13 de octubre de 1995 (caso Horacio Oberto Méndez) y la del 16 de noviembre de 1995 (Francisco Burgos Tovar, Gilber Antonio Ramírez, Miguel Sayago y otros), referidas igualmente a contratos de arrendamiento de ejidos.

En el presente caso, se trata de un terreno municipal, de origen ejidal, según se desprende del acto administrativo impugnado en el cual se hace mención al artículo 23 de la Ordenanza sobre Ejidos y Bienes Propios, según el cual "(...) no podrán adjudicarse parcelas de origen ejidal que no reúnan las condiciones por la Ordenanza sobre Zonificación Urbana, Plano Regulador de la Ciudad de Maracay y demás Leyes de la República"; por lo demás, en el referido acto se niega la solicitud de traspaso en virtud de que la parcela objeto del arrendamiento tiene una construcción de uso no conforme, argumentándose que ello es contrario a lo dispuesto en la Ordenanza ya mencionada y en la cláusula segunda del contrato de arrendamiento.

Aplicando al caso de autos el criterio antes expuesto, debe concluir esta Corte declarando la incompetencia del Tribunal a quo para conocer del recurso de nulidad interpuesto contra el acto emanado de Concejo Municipal Girardot del Estado Aragua, antes mencionado. En consecuencia, debe anularse el fallo apelado, así como todo lo actuado ante el tribunal a quo. Finalmente, debe ordenarse la remisión del expediente a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa.

CSJ-SPA (475)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Ahora bien, además de las potestades legalmente conferidas a la Administración en formación del contrato goza también de privilegios especiales en su ejecución. Así, la doctrina y la jurisprudencia le reconocen facultades para extinguir unilateralmente el contrato, dotando de efecto ejecutorio su decisión. Por ello, además de los supuestos de terminación normal (vencimiento del plazo y cumplimiento del objeto) el contrato administrativo puede terminarse anticipadamente cuando la Administración contratante hace uso de esa potestad.

Es, precisamente, dentro de esas potestades que se inscribe la facultad de rescisión unilateral, es decir, de dar por concluido el contrato cuando medie un incumplimiento (doloso o culposo) del cocontratante.

Sin embargo, no basta que se produzca el incumplimiento del contratista para que Administración declare, *ipso facto*, la caducidad o rescisión del contrato. El acto extintivo debe estar, en estos casos, precedido de un procedimiento administrativo, en el curso del cual resulte comprobado el incumplimiento y su imputabilidad al cocontratante. Todo ello como único medio capaz de garantizar el derecho a la defensa del particular cocontratante, y pueda promover las defensas y las pruebas necesarias para fundamentar su defensa y así desvirtuar los hechos que se le imputan.

En efecto, esta Sala en decisión del 7 de marzo de 1995, (Caso: Concretera Martín, C.A., Exp: 8.760) al referirse a la potestad de rescisión unilateral del contrato de concesión administrativa expuso:

“... No puede confundirse la potestad de control que tiene la administración sobre sus propios órganos, que le permite actuar unilateralmente, con la facultad sancionatoria dirigida a reprimir las faltas de los terceros. En la primera, la Administración ajusta la conducta irregular de sus agentes y ejecutantes a la esfera de legalidad administrativa (...). En el desempeño de la potestad sancionatoria o punitiva, la Administración es el juez de una conducta ajena, por lo que debe otorgar al sancionado, *todas las garantías para su legítima defensa*.”

“(...) se observa que la Administración, en la fundamentación de su acto, considera que el concesionario ha incumplido las obligaciones que derivan del contrato de concesión, por lo cual, basada en las pruebas que estimó conveniente evacuar, procedió a declarar la caducidad de la concesión y su consiguiente extinción. Es así como la Administración justifica su acto en las antes mencionadas pruebas; pero es el caso que las mismas fueron evacuadas sin que el concesionario tuviese participación en su desarrollo, ni dispusiere de los medios y recursos para contradecirlas o invalidarlas. En consecuencia, tales pruebas no constituyen un válido fundamento demostrativo de los hechos imputados, porque no estuvieron sustentadas por el *necesario contradictorio que todo procedimiento sancionatorio exige*.”

“(...) Se ha indicado al efecto que no se trató de un motivo de oportunidad o conveniencia lo que moviera a la Administración a declarar la extinción del acto concesionario, sino que su decisión constituye una medida sancionatoria, destinada a declarar la caducidad de una concesión administrativa. En efecto, la caducidad es la figura en virtud de la cual el acto se extingue *por incumplimiento del beneficio de los deberes correlativos que el mismo le impone* (...) En el caso presente, se trataba de una propia y verdadera caducidad, por cuanto se le imputaba al concesionario, la falta de explotación de la concesión, por un extenso período (...) Sea de oficio o a instancia parte que se inicie el procedimiento de declaración de la caducidad de una concesión, la administración *no puede obviar la comunicación al interesado de los hechos que se le imputan, abriendo el procedimiento previsto en las normas específicas, o a falta de ellas, el procedimiento ordinario regulado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*”. (Resaltado de esta Sala).

De manera que, de conformidad con la jurisprudencia precedentemente transcrita, el ejercicio de la potestad de rescindir un contrato administrativo por la Administración se halla sujeta a preservar el derecho –constitucionalmente garantizado– del particular a defenderse.

5. Recursos Administrativos

A. Noción

CSJ-SPA (189)

21-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Como se evidencia claramente del aparte anterior, el proceso administrativo en el caso de autos *tiene su génesis en la comunicación* de fecha 6 de junio de 1991 presentada ante el

Ministro el día 10 de mismo mes y año, mal llamada por el recurrente recurso jerárquico, mediante la cual solicitó –por vez primera– el pago de la pensión de retiro.

Tal comunicación *no constituye* un recurso administrativo de ninguna índole, toda vez que los recursos administrativos son un medio de impugnación contra una decisión de una autoridad administrativa con el objeto de obtener, en sede administrativa, su reforma o extinción. En otras palabras, los recursos administrativos tienen por objeto la revisión de la decisión que se impugna respecto a su oportunidad o legitimidad.

En el caso de un recurso jerárquico, el acto recurrible debe ser un acto del inferior en la escala ministerial que decida no modificar su acto cuya consideración le fue solicitada, es decir, se impugna jerárquicamente la negativa del funcionario que dictó el acto de reconsiderar su propio acto definitivo.

En el caso de autos, mediante la comunicación del 6 de junio de 1991 *no se impugna* jerárquicamente la revisión de un acto anterior, sino que por el contrario “la misma constituye una *simple solicitud* de pago de pensión de retiro”.

En efecto, antes de la introducción de esta *solicitud* no existe una decisión formal de la Administración (acto administrativo) que lesiones derechos subjetivos o intereses legítimos del recurrente, contra el cual el recurrente haya intentado el ejercicio del recurso de reconsideración.

Aún en el supuesto negado de considerar la solicitud de pago de pensión de retiro como un escrito contentivo de un recurso jerárquico –como lo denomina el recurrente– este resultaría a todas luces improcedente, toda vez que a tenor de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para ejercer el recurso jerárquico debe haberse ejercido primero el recurso de reconsideración (Art. 95).

La Ley considera como condición de admisibilidad la decisión del recurso de reconsideración o su equivalente (silencio administrativo) para el ejercicio del recurso jerárquico. El propio autor del acto debe haber tenido la oportunidad de reexaminarlo (principio de autotutela) antes de poder recurrir ese acto ante el superior jerárquico.

Es por esta razón de orden legal que, interpuesto el mal llamado por el recurrente “recurso jerárquico”, la Administración militar le requirió consignar copia del escrito contentivo del recurso de reconsideración que debía haber ejercido. Al interponer el “recurso jerárquico” debía constarle a la administración –Ministro– que efectivamente la reconsideración del acto había sido intentada sin resultado.

Ahora bien, visto que tal recurso nunca existió, el recurrente intentó un supuesto “recurso de reconsideración” mediante escrito del 3 de julio de 1991 ante el Director del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, del cual presentó copia al Ministro.

Escrito que no deja de ser *otra solicitud* de pago de pensión de retiro, que tampoco constituye un recurso de ninguna índole por las mismas razones anteriores.

En este sentido debe la Sala precisar que:

1.- Todos los recursos administrativos son procedimientos que tienden a la revisión de un acto anterior y del procedimiento de formación del mismo.

2.- Estos recursos están dirigidos contra decisiones formales de la Administración, esto es, contra actos verdaderos y propios, no contra simples actuaciones.

3.- Para ejercer un recurso administrativo es necesario que el recurrente haya sido afectado por el acto, o lo que es lo mismo, que haya sido lesionado en sus derechos subjetivos o en sus intereses legítimos.

4.- El recurso se interpone por la vía administrativa, bien sea ante el mismo órgano que lo dictó (reconsideración), o bien ante el superior jerárquico u órgano máximo de la jerarquía (jerárquico).

De acuerdo a lo anterior, hasta este punto del análisis la Sala observa que en el caso de autos no ha habido acto administrativo de parte de la Administración militar que haya lesionado los derechos o intereses del recurrente, contra el cual pudiera el mismo ejercer los recursos correspondientes, es decir, susceptible de impugnación.

B. Competencia

CSJ-SPA (191)

21-3-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Se circunscribe a la esfera de la competencia la solución por el órgano respectivo de los recursos administrativos, contra todo acto administrativo “que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos” (artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Al respecto, la mencionada Ley en su artículo 94 prevé el recurso de reconsideración (que lo decide el funcionario que dictó el acto), el recurso jerárquico –artículo 97– *ejusdem*) del cual también conoce el Ministro respectivo.

Este conocimiento de los recursos en vía administrativa por parte del funcionario, conforme a la normativa preestablecida, se corresponde, a lo que se conoce en vía judicial como el juez natural (artículo 69 Constitución) y se configura como parte esencial del debido proceso constitucional que abarca la jurisdicción en el sentido amplio, o sea, toda manifestación pública del derecho con efectos vinculantes que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Vista la mencionada asignación de competencias ¿puede la misma ser alterada por efecto de una voluntad que no encuentra su basamento en una norma jurídica?. Evidentemente, la respuesta es negativa en consideración a la esencia de la competencia, cual es –como se evidenció– de eminente orden público.

C. Formalidades del escrito

CSJ-SPA (281)

28-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En criterio de este Alto Tribunal, aunque el artículo 86 no remita al 50, resulta evidente su aplicabilidad a los procedimientos ulteriores al inicial (en cuya sección se inserta), desprovisto como está de formalismo el procedimiento administrativo, –por oposición al judicial– e insuflado además del principio inquisitivo por oposición al dispositivo.

Así, tanto el Inspector del Trabajo, en primer lugar, como su superior jerárquico, en lugar de declarar de plano inadmisibile el recurso de reconsideración, han debido otorgar al recurrente la oportunidad de subsanar sus omisiones, más aún cuando –como lo afirma el apoderado actor– del expediente administrativo constaban suficientemente los elementos omitidos en el escrito recursorio. Así se declara.

El fin de la administración en el ejercicio de sus potestades y deberes, aún cuando actúe –como árbitro entre dos particulares–, es y debe ser el dictar un acto legal y legítimo, que resuelva el problema que se ha planteado, ya que en el mismo, más allá de los intereses privados involucrados, existe un interés general cuya protección se le ha confiado; en el caso concreto, la estabilidad laboral de la clase trabajadora y de sus representantes sindicales.

*D. Solve et repete***CPCA****8-1-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

El artículo 68 de la Constitución, denunciado como violado por los solicitantes, abarca dos derechos constitucionales íntimamente vinculados entre sí. En efecto, por una parte, contempla el derecho de acceso a la justicia para el ejercicio del derecho a la defensa, esto es, que todos los ciudadanos puedan acceder sin ningún tipo de trabas a los órganos judiciales llamados a dirimir controversias entre particulares. En tal sentido, el acceso a la justicia no podrá estar condicionado a circunstancias que entraben o desvirtúen tal posibilidad, tal como el pago de determinada suma de dinero o poseer bienes de fortuna.

Tanto es así, que el propio dispositivo constitucional prevé que la Ley fijará las normas para asegurar el ejercicio del derecho a la defensa a quienes no dispongan de los medios suficientes.

Por otro lado, consagra tal artículo el derecho a la defensa, relativo a la oportunidad de todos los particulares de ejercer la defensa de sus derechos e intereses, en cualquier procedimiento donde se pueda afectar sus esferas jurídicas. De tal manera, que es presupuesto para el ejercicio del derecho a la defensa que el particular interesado tenga libre acceso a los órganos encargados de administrar justicia.

En este sentido, esta Corte en sentencia de fecha 31 de agosto de 1995 determinó que la garantía consagrada en el artículo 68 no es exclusiva de procesos jurisdiccionales, señalando que el derecho a la defensa es inherente "... a todo procedimiento (bien sea jurisdiccional o administrativo) donde se esté juzgando a un particular...".

De tal manera que el artículo 68 constitucional debe ser interpretado como la plena libertad de los particulares de acudir a los órganos investidos de la función jurisdiccional (sean ya judiciales o administrativos), para dirimir las controversias que planteen, ejerciendo plenamente la defensa de sus derechos e intereses.

Ello así, cualquier limitación o obstáculo que impida a los particulares acceder a tales órganos del Poder Público, derivaría en una violación al derecho de acceso a los órganos de administración de justicia y consecuentemente, implicaría una violación al derecho a la defensa.

En el caso de autos, observa la Corte que la denuncia formulada por los solicitantes se contrae precisamente al impedimento puesto por la administración recurrida, al exigir el pago de la multa o la constitución de la fianza para la interposición del recurso jerárquico. Todo ello, a decir de los solicitantes de la acción de amparo, configura una violación al derecho a la defensa.

Al respecto se observa que tanto el acto impugnado como la notificación del mismo, señalan que los solicitantes podrán interponer contra el mismo, un recurso de "reconsideración" ante el Consejo Directivo del Instituto, a tenor del ya mencionado artículo 132 de la Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, la cual prevé que las decisiones del Presidente del INDECU o de quien actúe por delegación "...serán recurribles ante el Consejo Directivo del Instituto ...".

Igualmente observa la Corte que junto con la boleta de notificación, la administración recurrida anexó una planilla de liquidación por concepto de las multas impuestas, señalando que la misma deberá ser cancelada dentro de los quince días siguientes a la notificación, pues de lo contrario "...adquirirá fuerza ejecutiva ...".

Observa por último la Corte, que el mencionado artículo 122 (citado por el acto administrativo accionado) al consagrar el recurso ante el Consejo Directivo del Instituto,

señala que “...es condición indispensable para el ejercicio del recurso jerárquico... la presentación de la prueba del pago de la multa o de la constitución de la fianza...”.

De tal manera, que el acto administrativo accionado indica la posibilidad que tienen los solicitantes de interponer un recurso de “reconsideración” ante el Consejo Directivo del INDECU (órgano distinto a aquél que dictó el acto recurrido) basándose para ello en el citado artículo 132 que, como ya se expuso, condiciona la interposición del recurso jerárquico –que no reconsideración – al pago o afianzamiento de la multa.

Ahora bien, el recurso de “reconsideración” al cual hace referencia el acto accionado, procedería sólo ante el mismo órgano que dictó el acto, más no contra uno distinto, tal y como lo expresa el referido acto al señalar que tal recurso de “reconsideración” deberá ser ejercido ante el Consejo Directivo del INDECU, en base al artículo 132 ya mencionado, que contempla sólo la figura del recurso jerárquico, para cuya interposición se requiere como condición indispensable haber pagado la multa o constituido la fianza.

Tal circunstancia, aunado al hecho de que junto con el acto de notificación se anexó la planilla de liquidación de la multa, comporta una confusión para el interesado que podría incidir en el posible agotamiento de la vía administrativa, lo que a su vez le limitaría el libre acceso a los órganos que administren justicia y el derecho absoluto a la defensa, todo lo cual a juicio de esta Corte, constituye presunción grave de violación del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 Constitucional. Así se decide.

Puesto que se ha verificado la presunción grave de violación del derecho constitucional contenido en el artículo 68 de la Carta Magna, lo cual es suficiente para acordar la solicitud de amparo conjuntamente formulada, esta Corte se abstiene de conocer las demás denuncias. Así se decide.

VI. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de Inconstitucionalidad*

A. *Improcedencia contra decisiones judiciales*

CSJ-SPA (180)

19-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Así, una vez constatado por la Sala que, en el caso de autos se ha ejercido una acción de nulidad, por vicios de inconstitucionalidad, contra una sentencia definitivamente firme de un Tribunal de la República, específicamente la decisión de fecha 12 de diciembre de 1995 dictada por el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte, resulta forzoso declarar, de conformidad con el artículo 84, ordinal 1º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la inadmisibilidad de dicha acción por versar ésta contra un acto de un tribunal, los cuales no pueden ser recurridos por esta vía de las acciones de nulidad que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, está circunscrita al control de leyes, en sentido amplio, y de actos administrativos, sean generales o particulares, pero no a revisar sentencias judiciales.

Por tanto, debe la Sala desestimar, in limine litis, la acción de nulidad ejercida por los accionantes y, en consecuencia y obligatoriamente, la acción cautelar de amparo constitucional conjuntamente ejercida, por cuanto ni la Constitución ni la ley prevén la interposición de aquella, y también ésta, contra sentencias judiciales, como erradamente lo ha hecho el apoderado de los actores en el caso concreto. Así se declara.

*B. Legitimación: Acción popular***CSJ-CP (644)****21-5-96**

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Además, por las mismas razones, debe esta Corte conocer del fondo de la acción.

Como ha sostenido la Sala Político-Administrativa:

“La acción popular puede ejercerse por cualquiera del pueblo, está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien, por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferenciado “legítimo” (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de 18 de febrero de 1971)

Como punto previo, declara la Corte inoficioso, en este estado del proceso (fase de sentencia, después de concluida la relación y designado Ponente para decidir el fondo), un pronunciamiento acerca de la solicitud de declaratoria de mero derecho.

*C. Acumulación***CSJ-SPA (798)****13-3-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Los recurrentes han acumulado en su escrito de demanda, dos pretensiones principales: una acción de nulidad, por inconstitucionalidad, contra determinados artículos de la Ley Orgánica del Sufragio, y un recurso contencioso administrativo por abstención, contra el Consejo Supremo Electoral. Han solicitado también medidas cautelares para garantizar la eficacia de los fallos que resuelvan definitivamente cada una de esas pretensiones principales.

Es el caso que las pretensiones principales deducidas en el libelo resultan imposibles jurídicamente de seguir en un solo proceso, ya que, su conocimiento corresponde a tribunales distintos por razón de la materia, por cuanto la acción de nulidad contra leyes corresponde a esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, como órgano que ejerce la justicia constitucional (artículos 218, ordinal 3º y 216 de la Constitución), mientras que el recurso por abstención es competencia de los tribunales contencioso-administrativos, y en el presente caso, específicamente, de la Sala Político-Administrativa, de acuerdo con el artículo 42, ordinal 23, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, ambas pretensiones (inconstitucionalidad y carencia) deben ser tramitadas por procedimientos diferentes, que resultan incompatibles, al corresponder a la acción de nulidad el procedimiento establecido en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica que regula el funcionamiento de este Alto Tribunal, mientras que de acuerdo con reiterada jurisprudencia se ha establecido para el recurso por abstención, la aplicación para su decisión de los artículos 121 y siguientes de la misma Ley, relativos a los recursos de anulación de actos administrativos de efectos particulares.

Esta circunstancia, la acumulación inepta de la acción de nulidad por inconstitucionalidad del recurso contencioso administrativo por abstención, por tener procedimientos incompatibles en sus pretensiones, de acuerdo con el artículo 84, ordinal 4º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es causal de inadmisibilidad de la demanda o solicitud, por lo que esta Corte en Pleno procede a declarar, expresamente, tal inadmisibilidad

en el presente caso, lo cual impide pronunciarse sobre las medidas cautelares solicitadas, ya que siendo éstas un instrumento para garantizar la efectividad de la sentencia de fondo dejan de existir cuando tales pretensiones principales son, *in limine litis*, rechazadas. Así se declara.

D. *Urgencia y mero derecho*

CSJ-SPA (ACC)

22-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Considera, el efecto, que son evidentes los daños que la existencia misma de los actos impugnados puede causar, por incidir desfavorablemente en el desarrollo de la industria cafetalera en Venezuela, con los consecuentes efectos secundarios en el proceso productivo, y que *C.A. Café Fama de América* "se ve afectada por las limitaciones excesivas impuestas en las Resoluciones impugnadas".

Indican que la presente demanda de nulidad "versa sobre un problema de mero derecho; siendo innecesaria una etapa probatoria, y en fin, considerando la imperante necesidad de pulir y restablecer nuestro Estado de Derecho y su ordenamiento jurídico."

La posibilidad de que un asunto sea declarado de urgencia y se acuerde la reducción de los lapsos procesales se encuentra prevista en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos:

"A solicitud de parte y aun de oficio, la Corte podrá reducir los plazos establecidos en las dos Secciones anteriores, si lo exige la urgencia del caso, y procederá a sentenciar sin más trámites.

Se consideran de urgente decisión los conflictos que se susciten entre funcionarios y otros órganos del Poder Público".

En relación a la norma precedentemente transcrita, esta Corte ha dejado expuesto su criterio en reiterada jurisprudencia, conforme al cual la declaratoria de urgencia y de reducción de lapsos procede cuando son invocadas por el recurrente circunstancias fácticas o jurídicas que justifiquen dispensar una tramitación rápida y con omisión o reducción de algunos lapsos procesales establecidos en la Secciones Segunda y Tercera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, siendo posible también que, oficiosamente, proceda tal declaratoria cuando resulte ello necesario a criterio del juzgador, previa apreciación del contenido mismo del acto recurrido.

Ahora bien, salvo la consideración legal según la cual la declaratoria de urgencia debe producirse en los casos en los que se susciten conflictos entre funcionarios u órganos del Poder Público, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no desarrolló ni definió las condiciones de hecho que, en general, deban producirse para que pueda considerarse la materia objeto del proceso como de urgente decisión, y que por ende, debe ser sentenciada sin más trámites. Este vacío legal ha originado que la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativo haya establecido que para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la litis, intereses colectivos, que constituyan amenaza sobre bienes e intereses particulares, o que produzcan daños que, por el transcurso del tiempo, sean de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles (sentencias de la Sala Político Administrativa del 04-02-85; 07-10-92; 07-07-93, y sentencia de la Corte en Pleno del 08-06-88).

En el caso de autos, se trata de la nulidad de actos generales que, en criterio de los apoderados actores, imponen limitaciones excesivas a la recurrente y son perjudiciales para el proceso de desarrollo de la industria del café en el país.

Esta Corte considera, tomando en consideración el planteamiento anterior y la naturaleza de los actos impugnados, que se trata de un caso en el cual es procedente esa reducción, tal como lo señala el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, si el presente proceso transcurre conforme a los lapsos establecidos en la Ley –de ser declarada con lugar la acción de nulidad intentada- podría afectarse irreparablemente la situación de la recurrente. En consecuencia, procede esta Corte a reducir a la mitad los lapsos establecidos en la Ley, y así se declara.

En cuanto al señalamiento de los apoderados actores en el sentido de que la presente demanda de nulidad versa sobre un problema de mero derecho, siendo innecesaria la etapa probatoria, esta Corte observa:

Dispone la parte final del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“La Corte podrá dictar sentencia definitiva, sin relación ni informes, cuando el asunto fuere de mero derecho. De igual modo se procederá en el caso a que se refiere el ordinal 6º del artículo 42 de esta Ley”.

Con respecto a la norma antes enunciada, ha señalado la jurisprudencia de este Alto Tribunal que aunque la declaratoria de mero derecho ocasiona una variación del procedimiento judicial ordinariamente establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, provocándose la eliminación de determinados lapsos y actos –no reducción solamente- como lo son el lapso de pruebas y la relación, no por ello debe confundirse con la declaratoria de urgencia, dirigida ésta a lograr la reducción -no desaparición necesariamente- de cualquiera de los lapsos –o todos- previstos en la ley para la tramitación del recurso de nulidad.

Ha sido criterio reiterado de esta Corte que para que una causa sea declarada como de mero derecho es necesario que, a fin de decidir, baste la confrontación del acto impugnado con las normas que se dicen violadas, por tratarse de simple análisis de aspectos jurídicos sin que exista discusión alguna sobre hechos –como lo sería, por ejemplo, la interpretación de normas o contratos-, lo que permite obviar una fase que resulta innecesaria en procesos de tal naturaleza, como lo es la etapa probatoria.

En este sentido, la causa es de mero derecho cuando al no haber discusión sobre los hechos, no se requieren apertura del lapso probatorio, sino que basta el estudio del acto y su comparación con las normas que se dicen vulneradas con él, a fin de que, concluida la labor de interpretación jurídica que debe hacer el juez, se declare de conformidad o no a derecho (sentencia de la Sala Político Administrativa del 14-07-97, expediente Nº 9978).

Por otra parte, estima esta Corte siguiendo el criterio sentado en la jurisprudencia antes mencionada, que el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia debe interpretarse conjuntamente con la disposición contenida en el artículo 389 del Código de Procedimiento Civil, que prevé los casos en que no hay lugar a lapso probatorio y la cual es aplicable por expresa remisión del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, considera esta Corte que en el presente juicio debe esperarse a que terceros interesados –de haberlos- tengan la oportunidad de comparecer ante el Tribunal y oponerse –de ser el caso- a la solicitud y sólo puede declarar la causa como de mero derecho: 1) de no haber oposición, o 2) de haberla, la hay únicamente en cuanto al derecho; o 3) si de la oposición no se desprende controversia sobre los hechos; o 4) las partes convienen conjunta o separadamente en la tramitación de es forma; o, en fin, 5) si sólo es admisible la prueba instrumental, la cual puede ser presentada hasta informes.

En virtud de lo anterior, al no haber sido aún convocados los terceros y no desprenderse del recurso el carácter de mero derecho, debe necesariamente esta Corte desestimar la solicitud de la recurrente, y así se declara.

E. *Acción de inconstitucionalidad y amparo*

a. *Objeto*

CSJ-SPA (839)

4-6-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El carácter últimamente enunciado, es la acción popular de la inconstitucionalidad contemplada en el ordinal 3º del artículo 215 de la Constitución, en concordancia con el ordinal 1º del artículo 42 y artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contra varias disposiciones de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, las cuales constituyen actos normativos de aplicación general. Igualmente, ha sido ejercida conjuntamente con el recurso antes aludido la acción de amparo constitucional en la forma prevista en el primer y único aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, a fin de que esta Corte en Pleno suspenda la aplicación de las resoluciones impugnadas y, de no considerarse procedente la aplicación de supuesto contenido en la Ley de Amparo, dicte una medida cautelar innominada a los mismos efectos.

La acción de amparo constitucional ha sido planteada en la forma conjunta con la acción popular de inconstitucionalidad, fundándose en lo dispuesto en el *único aparte del artículo 3* de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que establece lo siguiente:

“... La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad”.

Al respecto *se observa que el ejercicio de la acción conjunta prevista en la norma transcrita, alude al recurso de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, que el mismo texto denomina “acción popular de inconstitucionalidad”*. Cabe en consecuencia determinar, si la impugnación por inconstitucionalidad de una resolución del Consejo de la Judicatura encuadra dentro de la acción popular de inconstitucionalidad, que la norma de amparo ha señalado, pueda ejercerse contra *“las leyes y demás actos estatales normativos”*.

Es decir, que corresponde a esta Corte precisar si la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, aludió como acción popular de inconstitucionalidad tan sólo al recurso que se interpone contra la ley o contra una norma del Estado, lo cual obliga a determinar si una resolución dictada por el Consejo de la Judicatura cae dentro del supuesto de los “demás actos estatales normativos”, al cual alude el citado artículo 3.

A los fines de establecer si las resoluciones impugnadas pueden o no subsumirse en el concepto antes señalado, para esta Corte a analizar el alcance de los actos aludidos.

Expuesto el contenido de las resoluciones impugnadas, de su texto se evidencia que la primera fija las cuantías de Juzgados de Parroquia, de Municipio, de Distrito y los de Primera

Instancia en lo Civil, Mercantil y del Tránsito; en cuanto que la Resolución Nº 620 cambia la denominación de los Juzgados, señalando la nueva que le es asignada y las atribuciones territoriales de los organismos a los cuales alude. Visto en tal forma, resulta indudable que si bien las resoluciones 619 y 620 son actos generales, sin embargo, se limitan a constituir disposiciones organizativas de un ente dotado de autonomía funcional, por lo cual no encajan dentro del supuesto de la acción popular de inconstitucionalidad que alude restrictivamente a las leyes formales y otros actos equiparables a ella, que es el sentido exacto que posee el artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Planteada en la forma que antecede la cuestión, de tal planteamiento resulta indudable que no se da en el presente caso el supuesto específico del primer y único aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ya que el mismo alude a la acción popular de inconstitucionalidad contra leyes y otros actos estatales normativos, y no a cualquier recurso interpuesto por motivos de inconstitucionalidad u otros motivos ante esta Corte contra actos generales de los órganos del Poder Público. La diferencia establecida radica para esta Corte en la consideración de que, si la impugnación se destina a una ley o acto equivalente del Estado, mediante la vía del amparo conjunto se podrá impedir que los mismos lesionen la esfera subjetiva de los recurrentes, pero si los actos impugnados son de naturaleza simplemente organizativa, tal lesión no se produce.

En efecto, la inaplicación que se busca con el amparo, contra la ejecución de una norma está destinada a impedir que este hecho se produzca en relación con el sujeto recurrente, por cuanto el resto de los ciudadanos puedan ser ajenos a tal lesión y todo eso, independientemente de la inconstitucionalidad o no de la norma. En el caso de las disposiciones organizativas, no puede pretender un sujeto que le sea implicada tal disposición, por cuanto ello desajustaría la estructura misma de la organización. Así, una disposición normativa creadora de derechos o limitativa de los mismos, como sería el régimen de quienes ostentan el estado civil de viudos, podría ser impugnada por inconstitucional, solicitándose amparo para obtener su inaplicación que, de ser acordado, solo afectaría al ámbito subjetivo dentro del cual el recurrente opera. Diferente es la situación si, por ejemplo, se tratara de una norma de llamamiento a una licitación, que fija plazos y condiciones a los oferentes. Inaplicar el dispositivo en relación al recurrente, sería tanto como desajustar todo el sistema. Habría que preguntarse al efecto, de haber sido otorgado el amparo solicitado: ¿Es que a él no se le aplican las condiciones previstas en las bases de la licitación?, ¿Es que la inaplicación suspende la totalidad del proceso?, ¿Es que por estar suspendido el proceso, puede superarse la etapa que el mismo representa?. A juicio de esta Corte, la previsión del único aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es de interpretación restrictiva, ya que sólo alude al recurso de inconstitucionalidad contra las leyes y otros actos estatales equivalentes, relativos a las situaciones jurídicas de los ciudadanos, esto es, a las normas que creen, modifiquen o extingan deberes y derechos, y no a los actos organizativos – como es el caso de las resoluciones impugnadas-. En consecuencia de lo antes expresado, se estima improcedente la solicitud de amparo constitucional formulada en relación con las resoluciones 619 y 620 dictadas por el Consejo de Judicatura, el 30 de enero de 1996, y así se declara.

b. *Inadmisibilidad del amparo*

CSJ-CP

23-1-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

En el caso de la interposición conjunta del recurso de nulidad por inconstitucionalidad con la acción de amparo, al poder los accionantes lograr la satisfacción de sus pretensiones en un juicio “breve y sumario” con todas las garantías del debido proceso de mero derecho, el conocimiento de amparo resulta improcedente.

¿Es necesario, en este contexto, resolver el amparo constitucional y, luego, el recurso de nulidad?

La Sala considera que el conocimiento del amparo en esta acción conjunta es improcedente puesto que los accionantes pueden lograr la satisfacción de sus pretensiones en un juicio “breve y sumario”, con todas las garantías del *debido proceso de mero derecho*. En este sentido se observa que al existir la vía idónea de solución del caso –el recurso de nulidad por inconstitucionalidad, en el marco jurídico de un asunto de urgencia, de conflicto entre órganos del Poder Público y de mero derecho, debe desestimarse el amparo y pronunciarse de una vez sobre el fondo, o sea, resolver el recurso de nulidad.

Lo expuesto se reafirma con la interpretación teleológica de la acción conjunta contra una norma cuando ésta viola o amenaza violar una disposición constitucional.

Observa la Corte que el amparo constituye, para los afectados en sus derechos constitucionales, una vía de acceso a la justicia y, para los jueces, un instrumento para realizar el acto judicial de justicia. O sea, en definitiva, lo que es relevante es el fin que, por supuesto, debe lograrse por medios lícitos. Pero si nos detenemos en el texto de la ley de amparo y así lo evidenció la doctrina, el amparo constitucional se configura como una vía extraordinaria y, precisamente, una de las características de dicha extraordinariedad la constituye la inadmisibilidad del amparo si existen otras vías para la protección constitucional. Esta vía precisamente, es el procedimiento previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, anteriormente citado y analizado.

En otro orden de ideas, pero también en el contexto de la tesis según la cual cuando se trata de un asunto de mero derecho el amparo conjuntamente interpuesto con el recurso de nulidad contra una norma *no procede*, emerge del carácter general y abstracto de la norma (erga omnes y supuesto hipotético) y de la igualdad ante la ley.

Resulta entonces difícil “no apreciar”, se insiste, en que cuando el asunto es de mero derecho con la suspensión de los efectos, de una norma respecto a una persona determinada (jurídica o natural) se lesiona la igualdad ante la ley y con ello el principio *eadem ratio, eadem ius*.

¿Acaso, en este supuesto, no se vulnera el artículo 61 de la Constitución (la no discriminación)? Considera la Corte que en situaciones como en las del caso *subjudice*, no es posible delimitar el juicio inter-partes del juicio universal, el interés particular del interés general y ni siquiera el derecho individualizado de la común y justificada sensibilidad constitucional.

Es por ello, entonces, que también por estas razones el amparo (cuyos efectos en la acción conjunta, como es sabido, son particulares) debe, en el presente caso, declararse inadmisibile y procederse a conocer del recurso de nulidad contra la norma, juicio en el cual, la sentencia

surte efectos *erga omnes*, resultando así la norma circunscrita a su esencia de generalidad, tanto en las alteraciones de su confirmación como en la de su erradicación del ordenamiento jurídico (la nulidad).

c. *Medidas cautelares*

CSJ-SPA (839)

4-6-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, los recurrentes han solicitado supletoriamente sea dictada una medida cautelar innominada, suspensiva de las resoluciones impugnadas que impida su entrada en vigencia. Al respecto, este organismo jurisdiccional hace suyo el criterio establecido en la Sala Político-Administrativa de esta Corte (sentencias del 14-02-96 y 27-3-96, casos: Productores Pesqueros Asociados (PROPESA) y otros vs. Gobernación del Estado Nueva Esparta; Johnson & Johnson, S.A. vs. COVENIN) que señalara al efecto:

“El Artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, consagra en su párrafo 1º la figura de las medidas cautelares innominadas en el siguiente sentido:

“Artículo 588.- *Parágrafo Primero:* Además de las medidas preventivas anteriormente enumeradas, y con estricta sujeción a los requisitos previstos en el artículo 585, el Tribunal podrá acordar las providencias cautelares que considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra. En estos casos para evitar el daño, el tribunal podrá autorizar o prohibir la ejecución de determinados actos, y adoptar las providencias que tengan por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión”.

Ahora bien, en su encabezamiento el artículo 588 establece que el Tribunal puede decretar en cualquier estado y grado de la causa “con fundamento en el artículo 585” las medidas cautelares que enumera, así como las complementarias destinadas a asegurar la efectividad y resultado del que hubiese sido decretado.

Igualmente existe la previsión de las medidas innominadas en el párrafo primero del mencionado artículo, relativas a “las providencias cautelares que (el juez) considere adecuadas, cuando hubiere fundado temor de que *una de las partes* pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra”. (Paréntesis y subrayado de la Sala).

Esta Sala observa que, existe una diferencia esencial entre las medidas nominadas y las medidas innominadas en relación con la oportunidad de formular su solicitud y a la de su otorgamiento. En efecto, ambas medidas están sometidas a las disposiciones generales del artículo 585 *ejusdem*, esto es, al “pericullum in mora”, constituida por la existencia del riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y al “fumus boni juris”, constituida por la existencia de un “medio de prueba” de la condición anterior y del derecho que se reclama.

Ahora bien, en el caso de las medidas innominadas, el legislador presenta un nuevo elemento constituido por la mención de la existencia de *partes* en el juicio, lo cual está presente en el párrafo primero al señalar “...cuando hubiese fundado temor de que *una de las partes* puede causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra” y, en el párrafo segundo del artículo 588 *ejusdem*, cuando se prevé la oposición de *la parte contra quien obre la providencia*.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala, la medida cautelar innominada exige que haya habido la constitución de las partes en el proceso, es decir, que la *litis* se hubiere

trabado. La diferencia con la cautelar nominada deriva del mayor riesgo para los intereses del eventual litigante que la medida cautelar innominada plantea.

En efecto, la medida cautelar nominada es justamente la que enuncia el encabezamiento del artículo 588, y que desarrollan los Capítulos II, III y IV del Título I (“De las medidas Preventivas”) del Libro Tercero (“Del Procedimiento cautelar y otras”) del Código de Procedimiento Civil.

Por el contrario, las medidas innominadas tienen una amplitud tal, que es incluso difícil clasificarlas, por cuanto el juez puede ordenar una cautela especial para cada caso concreto.

Al efecto, la norma es muy amplia cuando le permite al Juez autorizar la ejecución de determinados actos, y aún más adoptar “la providencia que tenga por objeto hacer cesar la continuidad de la lesión”.

Esta Corte, asume la tesis jurisprudencial precedentemente expuesta, en razón de lo cual considera extemporánea, por premura, la solicitud de los recurrentes, y así lo declara. Ahora bien, decidida como lo ha sido la acción de amparo constitucional y la medida supletoriamente alegada, se estima oportuno proceder de inmediato al examen de los requisitos de admisibilidad del recurso de inconstitucionalidad interpuesto, y al efecto observa que el objeto del mismo se subsume en lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que asimismo están dadas las restantes condiciones para su admisión, por lo cual se admite por cuanto a lugar a derecho. Respecto a la solicitud de que el recurso de nulidad se sustancie como una cuestión de mero derecho, esta Corte observa que el último aparte del artículo 135 contempla tal posibilidad, señalando que en tal caso, la Corte podrá dictar sentencia definitiva sin relación ni informes. Ahora bien, de acuerdo con jurisprudencia de este Supremo Tribunal, el acto de informes no puede ser eliminado, tesis que se confirma en el presente fallo, en razón de lo cual, se acuerda la solicitud, pero limitando los efectos de la declaratoria a la eliminación de la relación.

2. Amparo

A. Competencia

a. Criterio de afinidad

CPCA

22-3-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Alfredo Villanueva vs. Instituto Nacional de Canalizaciones

En primer lugar, pasa esta Corte a pronunciarse sobre su competencia para conocer de la presente acción de amparo, y en tal sentido observa:

En el caso de autos el accionante señala al Instituto Nacional de Canalizaciones como el órgano que presuntamente lesiona sus derechos constitucionales. En tal sentido observa la Corte que la competencia para conocer las impugnaciones que se intenten contra las actuaciones del órgano accionado en función administrativa corresponden a esta Corte Primero de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la competencia residual que prevé el artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, si bien es cierto que el criterio orgánico tiene incidencia en la determinación de la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de amparo, es lo cierto que este sólo permite establecer a cuál de los órganos que la integran corresponde dicha competencia, una vez que esta ha sido decidida atendiendo al criterio material rector en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por ello, la determinación de la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de la acción de amparo exige, en primer término, el establecimiento de la afinidad de los derechos denunciados como conculcados con la materia propia de esta jurisdicción, y en segundo lugar, el análisis del órgano al cual se imputa el hecho violatorio del derecho constitucional.

En lo que se refiere al criterio de afinidad ha destacado esta Corte que se precisa en la mayoría de los casos, teniendo en cuenta el criterio de distribución de competencia material que informa la organización judicial venezolana, analizar la relación concreta existente, pues es precisamente la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se encuentra enmarcado, en el caso concreto, el derecho objeto del debate judicial, el criterio que permite definir la competencia del juez de amparo (Sentencia de fecha 17 de enero de 1994).

Ahora bien, en el caso de autos se observa que dentro de los derechos constitucionales cuya violación se denuncia se encuentran el derecho al trabajo y estabilidad laboral, los cuales se encuentran enmarcados dentro de una relación funcional al estar referido a la inejecución por parte del Instituto Nacional de Canalizaciones de la Providencia Administrativa No. 71 emanada de la Inspectoría del Trabajo de los Distritos Caroní y Piar del Estado Bolívar, con sede en San Felipe, no es competente esta Corte para conocer de la acción de amparo propuesta. En efecto, en lo que se refiere al control de estos actos de los Inspectores del Trabajo esta Corte en sentencia del 14 y 21 de marzo de 1955 ha acogido el criterio que determina la competencia de los órganos de la jurisdicción laboral.

Ahora bien, habiéndose esta Corte declarado incompetente para conocer de los conflictos jurisdiccionales que se susciten con ocasión del incumplimiento de una Resolución de un Inspector del Trabajo, como consecuencia rechaza la declinatoria de competencia que le hiciera el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. Así se declara.

Ahora bien, al ser esta Corte el segundo tribunal declarado incompetente para conocer de la presente causa, procede conforme lo prevé el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, a solicitar a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la regulación de la competencia. Así se decide.

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Como punto previo a la admisibilidad de la presente acción, esta Corte debe pronunciarse —en vista de la declinatoria efectuada por el tribunal a quo— acerca de su competencia, para lo cual señala lo siguiente:

Ha sido criterio sostenido por esta Corte en previas oportunidades, tal como se dejara establecido en fecha 12 de diciembre de 1995, en relación a la causa precisamente citada por el tribunal a quo (caso Judith Karina Williams contra sociedad mercantil Ivmar T. & Designer's C.A.), que no es este órgano jurisdiccional el competente para conocer de acciones como la del caso de autos, en virtud del criterio de afinidad de los derechos constitucionales que se denuncian como violados y por cuanto la relación jurídica se da entre particulares. En este sentido, esta Corte reitera en todas sus partes el criterio sostenido en la mencionada decisión y, a tal efecto observa:

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Trabajo establece lo siguiente:

“Los derechos consagrados por la constitución en materia laboral, serán amparados por los jueces de primera instancia de la jurisdicción del trabajo, de conformidad con la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.

De conformidad con la norma transcrita, y atendiendo al criterio *ratione materiae*, toda acción de amparo constitucional, a excepción de aquellas intentadas en el ámbito de una relación de empleo público contra los poderes públicos, fundamentada en la violación de normas constitucionales consagratorias de los derechos de naturaleza laboral corresponde a la competencia de los tribunales de la jurisdicción laboral. Más aún, y en relación al criterio orgánico, ello entrará dentro del ámbito de los tribunales laborales cuando la querrela en cuestión se plantee entre particulares.

En el presente caso, al estar frente a una acción de amparo constitucional ejercida por una trabajadora que alega violación de sus derechos constitucionales al trabajo y a la estabilidad laboral contra su patrono, la empresa ITALCAMBIO C.A., se hace evidente que se trata de una querrela entre particulares, en la que, por tanto, dada la índole de tales derechos invocados, sí era la jurisdicción laboral, en criterio de esta Corte, la competente para conocer de la misma. Así se declara.

Por otra parte, señala el declinante en su fallo que “...no es competente el Juez del Trabajo para restablecer la situación de hecho de desacato de una orden de un funcionario administrativo...” y que, en consecuencia, ello debe ventilarse por ante los tribunales contencioso-administrativos.

Ello así, observa esta Corte que la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de amparo exige, en primer término, el establecimiento de la afinidad de los derechos denunciados como conculcados con la naturaleza propia de esa jurisdicción y, en segundo lugar, el análisis del órgano al cual se le imputa el hecho violatorio del derecho constitucional.

Ahora bien, tal como quedó establecido en este caso, la afinidad se da con la materia de la cual conocen los tribunales laborales y en relación al criterio orgánico, es decir, en virtud del ente al cual se le imputar las actuaciones pretendidamente violatorias de los derechos constitucionales, tal como se estableciera, se trata ciertamente de un ente particular y por tanto se está en presencia de una relación entre particulares, cuyas controversias deben decidirse mediante las vías que para ello establecen las normas del derecho privado, en este caso, afines a la materia laboral.

En consecuencia, de lo expuesto esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo se declara incompetente para el conocimiento de la presente acción.

Ahora bien, al ser esta Corte el segundo tribunal en declararse incompetente para conocer la presente causa, procede conforme lo prevé el artículo 70 de Código de Procedimiento Civil, solicitar de oficio a la Sala Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia la regulación de competencia. Así se decide.

b. Corte Suprema de Justicia

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Lo anterior, ajustado al caso de autos hace claro para la Sala que, el Consejo de la Judicatura a través de un acto posterior atribuyó competencias en materia tributaria y agraria

de las Circunscripciones Judiciales de los Estados Zulia y Falcón del Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, aun cuando no eliminara de manera expresa en dichas entidades la competencia territorial que a nivel nacional otorgara a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Tributario con sede en Caracas, la Resolución Nº 1.750.

Así, por tanto, la intención del Consejo de la Judicatura de establecer una jurisdicción territorial específica en el territorio de los Estados Zulia y Falcón con el propósito de facilitar a los particulares cuyas causas tengan su origen en tales entidades, quedaría desvirtuada si en forma paralela se permitiese una doble competencia territorial, una nacional y otra regional. Lo armónico y plausible es entender que la competencia territorial nacional de los Juzgados Superiores con sede en Caracas rige sólo para satisfacer el derecho de acceso a la justicia en aquellos Estados donde no exista un tribunal con competencia específica en esta materia.

A la anterior conclusión y no a otra distinta conduce la aplicación del principio lógico-jurídico de interpretación, previsto en el artículo 4 del Código Civil, según el cual, a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Ahora bien, al constatar la Sala la ocurrencia de los hechos y actos denunciados en la ciudad de Maracaibo —circunstancia por demás no controvertida— concluye en que el tribunal a quo es incompetente para resolver la demanda interpuesta para rebasar el límite de orden territorial fijado en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en consecuencia, la sentencia por éste dictada es nula, y así se declara.

No obstante la anterior declaración, pasa la Sala a conocer el fondo de la acción interpuesta por razones de economía procesal, toda vez que, de producirse la decisión correspondiente por el tribunal competente, la misma, bien por vía de apelación o de consulta obligatoria deberá ser revisada por este alto tribunal. Se hace por tanto inútil y por demás contrario al principio de celeridad procesal que informa a este medio judicial la remisión del presente caso al tribunal competente. De allí que esta Sala pase en su oportunidad a conocer las denuncias constitucionales planteadas por la accionante. Así igualmente se declara.

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Planteadas en sus justos términos la controversia, debe la Sala ante todo verificar su competencia para conocer de la apelación interpuesta, y en tal sentido observa:

Esta Corte Suprema de Justicia por Acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial* Ordinaria Nº 31.263 del 23 de junio de 1977, resolvió asumir en Sala Político-Administrativa el conocimiento de las consultas, apelaciones y demás recursos que se interpusieron contra las decisiones dictadas por “los Tribunales de Apelación del Impuesto sobre la Renta y por los Tribunales Superiores de Hacienda o los que hagan sus veces en la citada jurisdicción contencioso-administrativa, en conformidad con el artículo 11 del Decreto 2.057 dictado por el Presidente de la República, en fecha 8 de marzo de 1977.

Por otra parte, en cuanto a la materia específica que nos ocupa, el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, atribuye el conocimiento de las consultas y apelaciones de las decisiones dictadas en materia de amparo en primera instancia, al “Tribunal Superior respectivo”.

La anterior expresión ha sido interpretada por la Sala, refiriéndose al Tribunal que de ordinario actúe como Superior y revisor del que haya dictado la sentencia de amparo constitucional, y que cuando es de los Juzgados Superiores de la República de quienes emanan, es la Corte Suprema de Justicia en las diferentes Salas que la integran, la competente para revisarlas.

En el presente caso, la decisión apelada emana del Juzgado Superior Quinto de los Contencioso Tributario de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda, esto es, de los que mediante el Decreto 1.750, publicado el 23-12-82, sustituyeron a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, y siendo dicho Tribunal de aquellos a los que se refiere el citado Acuerdo, y en aplicación del criterio de competencia –funcional- arriba expuesto, es esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa el superior respectivo del a quo y, por tanto, le corresponde el conocimiento y decisión de la apelación interpuesta. Así se declara.

c. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

1.- El caso de autos ha sido elevado al conocimiento de esta Corte en virtud de la apelación ejercida por el accionante contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Occidental el día 27 de diciembre de 1995, apelación que fue oída por dicho tribunal en un solo efecto, por auto del 4 de enero de 1996.

Ahora bien, advierte esta Corte que el mencionado tribunal, según lo señaló expresamente en el texto de su decisión, actuó con base en la competencia excepcional que el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales atribuye a “cualquier juez de la localidad”, cuando en el lugar de los hechos no funcione el tribunal de primera instancia competente para conocer de la acción de amparo. Actuó así el a quo por considerar que el tribunal competente para conocer en primera instancia de la presente acción es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo.

Por consiguiente, debe esta Corte comenzar por pronunciarse sobre si la competencia en este caso recae efectivamente en ella. A este respecto, se observa lo siguiente:

La competencia de los tribunales contencioso-administrativo para conocer de las acciones autónomas de amparo debe determinarse mediante la aplicación al caso de dos criterios: el material, referido a la naturaleza del o los derechos invocados, que permite definir si el asunto corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa; y el orgánico, referido al sujeto al que se atribuye la conducta denunciada como lesiva de los derechos invocados, que normalmente determina el tribunal que, dentro de la referida jurisdicción, es competente para conocer en primera instancia de la acción incoada.

A fin de aplicar el primer criterio, ha señalado repetidamente esta Corte que normalmente habrá que analizar la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se inserta la pretendida violación de derechos constitucionales. En el caso de autos, los derechos constitucionales que el accionante señala como violados o amenazados de violación son los consagrados en los artículos 84 y 85 de la Constitución de la República. A juicio de esta Corte, a pesar de estar referidos ambos al derecho al trabajo, la pretendida violación de los mismos no se inscribe dentro de una relación jurídico-laboral, sino que se encuentra enmarcada dentro de una relación jurídico-administrativa, como es la existente entre un órgano administrativo encargado del control sanitario ambiental y una empresa que está siendo objeto de ese control. Por tanto, el conocimiento de la presente acción corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sentado lo anterior, sólo resta determinar el tribunal que, dentro de esta jurisdicción, debe conocer de dicha acción en primera instancia y, al efecto, observa que la conducta

denunciada como lesiva se imputa a un órgano desconcentrado territorialmente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que debe ser ubicado dentro de la previsión del ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como adecuadamente razonó el a quo. En consecuencia, ciertamente es esta Corte la competente para conocer en primera instancia de la acción propuesta.

2.- Determinado lo anterior, debe advertir esta Corte que, conforme al artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales aplicado por el a quo, la decisión que se dicte con base en la competencia excepcional en él prevista no es apelable, sino que debe ser elevada en consulta, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al tribunal de primera instancia competente.

CPCA

7-5-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En reiterada jurisprudencia se ha dejado sentado que la competencia de los tribunales contencioso-administrativos para conocer de las acciones autónomas de amparo se determina mediante la combinación del criterio material, que, en razón de la afinidad de los derechos invocados, define la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y del criterio orgánico, que normalmente conduce a precisar cuál es, dentro de dicha jurisdicción, el tribunal competente para conocer en primera instancia de la específica acción propuesta. Ahora bien, ya ha señalado reiteradamente esta Corte que, a fin de aplicar el criterio de afinidad, normalmente es preciso determinar la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se inserta la violación denunciada, dada la dificultad e, incluso, imposibilidad de determinar la naturaleza del derecho en sí mismo.

En el presente caso, se observa que se alega la violación de las normas contenidas en los artículos 113 de la Constitución, referido a los derechos vinculados al sufragio que deberán ser garantizados por la legislación electoral, y 43 del mismo texto, que consagra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, los cuales han de ser conocidos por la jurisdicción contencioso-administrativa ya que los hechos que dan origen a las denuncias formuladas se enmarcan en una relación propia de ese ámbito. En consecuencia, corresponde conocer del asunto a la jurisdicción contencioso-administrativa y, dentro de ella, a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, visto que los hechos se imputan a órganos de una corporación profesional de carácter público.

Resuelto lo anterior, procede la Corte a pronunciarse acerca de la admisibilidad de dicha acción, a cuyo fin observa que del libelo de la acción se advierte que las elecciones para la nueva Junta Directiva del Colegio de Médicos del Estado Falcón estaban fijadas para el día 14 de febrero de 1996, razón por la cual, no puede admitirse la acción, dado que, al llegar los autos a esta Corte el día 12 de marzo de 1996, se trataba ya de una evidente situación irreparable, de conformidad con lo previsto en el ordinal 3º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

DECISIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara competente para conocer de la acción de amparo interpuesta por los ciudadanos Ramón Polanco García, Ricardo García, Francisco Hernández López y William Padilla, asistidos por los abogados César José Curiel y María Ismenia Curiel, contra la Comisión Electoral del Colegio de Médicos del Estado Falcón y la Comisión Electoral Nacional de la Federación Médica Venezolana, acción que declara inadmisibile.

CPCA**23-5-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Ahora bien, analizando el presente caso, estima la Corte necesario pronunciarse sobre la competencia del a quo para conocer de la presente causa, al ser ello materia de orden público.

En tal sentido se observa que el accionante ha identificado de manera expresa, al Comando Regional No. 5 del Destacamento 56 de la Segunda Compañía del Cuarto Pelotón de las Fuerzas Armadas de Cooperación, como el organismo presuntamente agravante.

Respecto de ello se observa que la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de la acción autónoma de amparo, ha sido determinada en base a dos criterios. El primero de ellos, establecido en la Ley, vendrá determinado por el criterio de afinidad existente entre los derechos denunciados como violados, y la materia que conocen los tribunales de la especial jurisdicción contencioso-administrativa, siendo necesario para tal supuesto, establecer cual es la relación jurídica en la cual se enmarcan las violaciones denunciadas. Una vez delineado ello, será necesario atender a la naturaleza del organismo denunciado como agravante, para poder así establecer cuál será el Tribunal de primera instancia de la jurisdicción contencioso-administrativa competente para el conocimiento de la acción incoada, atendiendo para ello a la distribución de competencias contemplada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Analizado el presente caso, observa la corte que los derechos denunciados aparecen ciertamente relacionados con la materia que conocen los tribunales de la especial jurisdicción contencioso-administrativa.

No obstante, se observa que el organismo accionado no es una entidad estatal o municipal, sino que por el contrario, es una de las autoridades a que se refiere el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resultando en consecuencia esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, el tribunal competente para el conocimiento de la presente acción, y no el Juzgado Superior Segundo en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital. Así se decide.

CPCA**5-6-96**

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Danilo García Oberto vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones)

El Decreto N° 572 del Ejecutivo Nacional de fecha 1º de marzo de 1995, emanado del Presidente de la República, estableció que los Servicios de Control de Navegación Aérea, dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, desempeñados por los funcionarios que cumplen misión de vigilancia y control aéreo, tendrán el carácter de Cuerpo de Seguridad del Estado.

Por su parte, el artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa establece que quedan exceptuados de la aplicación de esta Ley, los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, en su condición de tales, y los integrantes de los Cuerpos de Seguridad del Estado. Siendo ello así y dado que el querellante forma parte, a tenor de lo dispuesto en el Decreto 572 antes señalado, de un Cuerpo de Seguridad del Estado, la competencia para conocer de la querrela interpuesta por éste, no corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa, sino a los tribunales contenciosos administrativos generales.

Dentro de los Tribunales Contencioso Administrativos generales, la competencia para conocer de la presente acción corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en virtud de que el acto que presuntamente ocasiona lesiones a los derechos funcionariales del querellante emanó del General de Brigada (Av.) Hugo Blanco Padrón, Director General Sectorial de Transporte Aéreo, que es una de las autoridades comprendidas dentro de la competencia residual prevista en el artículo 185, Ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

CPCA

20-6-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

La presente causa ha sido remitida a esta Corte, en virtud de la declinatoria efectuada por el Juzgado Superior en lo Civil (Bienes) y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Central, con sede en Maracay, Estado Aragua; en consecuencia, corresponde a esta Corte pronunciarse sobre su competencia para conocer de la misma. A tal fin, se observa:

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales regula la competencia en el caso de que se ejerza como recurso contencioso-administrativo de anulación conjuntamente con solicitud de amparo cautelar, al establecer que en estos casos la acción podrá formularse ante el juez contencioso-administrativo competente.

De tal manera que, cuando se interpone una solicitud de amparo cautelar con recurso contencioso-administrativo de nulidad, el juez contencioso-administrativo competente para conocer y decidir el recurso principal lo es también para pronunciarse acerca de la medida cautelar de amparo solicitada.

En el caso de autos, el recurso de nulidad ha sido interpuesto contra una decisión emanada de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (CORPOINDUSTRIA), instituto autónomo, cuyos actos están sujetos al control jurisdiccional ejercido por esta Corte, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, la competencia para conocer de la presente causa corresponde a esta Corte, y así se decide.

CPCA

15-2-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En el estado actual de la presente causa, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de su competencia para conocer de la misma. A tal efecto, debe comenzar por analizar la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se insertan los derechos constitucionales cuya violación se denuncia, a objeto de determinar si es afín con la materia propia de la jurisdicción contencioso administrativa, todo ello conforme al principio de afinidad consagrado en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En el presente caso, la acción de amparo constitucional, ha sido interpuesta contra la actuación de la Junta Directiva del Fondo de Previsión Social de Ingenieros y Profesionales Afines (Fonpres-CIV) en relación con el proceso electoral de ese mismo Organismo.

En este sentido, mediante sentencia de fecha 17 de enero de 1996, esta Corte dejó establecido lo siguiente:

“Al respecto observa la Corte que de acuerdo al Acta Constitutiva y Estatutos de Fonpres-CIV, que cursan en autos, es evidente que dicho ente constituye una fundación civil, personal jurídica de derecho privado.

En este supuesto se observa que es en el Reglamento Interno del Colegio de Ingenieros de Venezuela (artículo 181) donde se prevé la posibilidad de crear, por parte de la Asamblea Nacional del Colegio de Ingenieros de Venezuela, fundaciones para fines específicos, las cuales –se establece– podrán tener personalidad jurídica propia (artículo 182),

Es evidente que tal personalidad ha de adquirirse conforme a las previsiones de ley, de tal manera que en el caso de la fundación, tal personalidad, de acuerdo a las previsiones del Código Civil, se adquiere mediante la inscripción en el Registro correspondiente, lo cual se hizo en relación con el Fonpres-CIV, según se evidencia del acta constitutiva donde consta la correspondiente nota registral.

En este sentido observa la Corte que en los Estatutos de la Fundación Fondo de Previsión Social del Ingeniero, Arquitectos y Profesiones afines (Fonpres-CIV), en su artículo 25 se contempla a la Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, como órgano supremo de la Fundación. En dicha disposición se indica:

“La Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, es el órgano supremo de la Fundación; representa la Universidad de sus Miembros y sus decisiones son obligatorias para todos ellos.

La Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, cuando se constituye para los asuntos de la Fundación, de acuerdo a lo establecido en estos Estatutos, se denominará “Asamblea Nacional de Fonpres-CIV”.

Observa la Corte que los actos cuestionados se refieren al proceso electoral de la Junta Directiva del Fonpres-CIV, iniciado mediante convocatoria que riel a folio 12, efectuada por la Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, en la cual expresamente se indica su condición de Asamblea Nacional de Fonpres-CIV.

De tal manera que al referirse los actos cuestionados a la elección de autoridades de una persona jurídica de derecho privado, no obstante su creación por parte de una persona jurídica de derecho público (Colegio de Ingenieros de Venezuela), han de aplicarse las normas que rigen la figura jurídica de la fundación y por ende, se trata de una situación regida por disposiciones del derecho común, lo cual impide considerar que por su aplicación, se produzcan actos administrativos susceptibles de ser controlados ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha establecido en reiteradas oportunidades que aún en los casos en los que la Administración Pública es la que actúa en aplicación de normas de derecho privado, y no en ejercicio del poder público (ejecución de normas de derecho público), no desarrolla actividad administrativa y en consecuencia, tal actividad no estaría sujeta al control de la especial jurisdicción contencioso-administrativa.

Reitera esta Corte el criterio sostenido en dicha sentencia, por estar subsumido el presente caso bajo el mismo supuesto en relación al órgano accionado.

En consecuencia, y al no versar la presente acción de amparo sobre violaciones constitucionales provenientes de un acto administrativo, sino al haber sido ejercida contra actuaciones relativas a la elección de autoridades de un ente de derecho privado, regulada por normas del derecho común, carece esta Corte de competencia, conforme a lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derecho y Garantías Constitucionales. Así se decide.

d. *Tribunales Contencioso-Administrativos*

CSJ-SPA (306)

28-3-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

El principio general de la competencia en materia de amparo de derechos o garantías constitucionales, distintos a la libertad y seguridad personales, es que los Tribunales competentes son los Tribunales de Primera Instancia, *según la afinidad de su competencia con el derecho o garantía constitucional vulnerados*.

Ahora bien, visto que en el caso bajo análisis la acción propuesta ha sido decidida por un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, como corresponde según la regla anterior, en razón de que el derecho individual denunciado como violado es el contemplado en el artículo 96 de la Constitución, es decir, el derecho a la libertad económica, considera la Sala que los tribunales competentes para conocer de la apelación ejercida son los Juzgados Superiores respectivos, en este caso, los tribunales de Segunda Instancia en lo Civil, con jurisdicción en el lugar donde ocurrió la violación denunciada (Municipio Vargas) y no un Juzgado Superior con competencia en lo contencioso administrativo.

Por las razones expuestas la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que es el Juzgado Superior Octavo en lo Civil, Mercantil y del Tránsito de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas, el competente para conocer de la apelación interpuesta por los apoderados judiciales de la sociedad civil Junko Country Club. Determinada como ha sido la cuestión de competencia, corresponderá a este Tribunal el pronunciamiento que en relación al desistimiento corresponda.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que considerara competente a un Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y de Tránsito, para conocer en apelación de la sentencia de amparo dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Municipio Vargas y del Distrito Federal.

De acuerdo con la disidente la Corte ha regresado al explicar la motivación del fallo del cual disiente, a posiciones que había superado hace muchísimo tiempo, por cuanto a partir de la sentencia de fecha 16-11-89 (Expediente Nº 6845, caso de la impugnación de la decisión del Presidente de la Comisión Electoral Nacional del Partido Social Cristiano Copei), en la que por vía de regulación de competencia conoció de la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. La antes aludida sentencia reconoció que los tribunales contencioso administrativo eran competentes para conocer de los amparos autónomos contra las administraciones públicas, quedando así derogada la tesis en virtud de la cual los tribunales contenciosos administrativos sólo podían conocer de los amparos conjuntos, pero no así, de los amparos autónomos.

No puede menos la disidente que recordar la inconveniencia de la tesis de la cual disiente y de hacer una relación del desarrollo jurisdiccional sobre la materia. En efecto, en sentencia de fecha 28 de junio de 1988 (relativa al expediente N° 6090, esta Sala Político-Administrativa al conocer de la apelación interpuesta por varios profesores, a quienes les fuera negado el amparo constitucional que solicitaran contra el Instituto Universitario Pedagógico, por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, marcó una orientación fundamental en la jurisprudencia del amparo, al negar que los tribunales contenciosos-administrativos fuesen competentes para conocer y decidir de la acción autónoma de amparo constitucional, considerando que, en tal materia, quedaban limitados los casos en los cuales el amparo se interpusiera conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad. Esta tesis fue ratificada por la misma Sala Político-Administrativa (en sentencia dictada el 14-7-88, Expediente N° 6123) al conocer de la apelación interpuesta por la representante de Colectivos Bripaz, C.A., contra el fallo de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que declara sin lugar el amparo presentado por el apelante contra un acto administrativo de la Dirección General Sectorial de Transporte y Terrestre del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Las decisiones de la Sala Político-Administrativa que niegan la competencia de los jueces contencioso-administrativos para conocer de la acción de amparo, llegando incluso, una de ellas, (la relativa al amparo contra el Instituto Universitario Pedagógico) al advertir, en forma insólita al a quo que “en lo sucesivo, se abstenga de conocer de amparos no ejercidos conjuntamente con la demanda de anulación” se fundamenta en el hecho de que la competencia natural para conocer del amparo, salvo los casos excepcionales taxativamente indicados en la propia Ley Orgánica de Amparo, corresponde “a un Tribunal de Primera Instancia”. Señala la Corte: “...es decir, de los que, específicamente, tiene el rango, clase o jerarquía de tales: los Juzgados de Primera Instancia en su acepción estricta y a los que se refiere concretamente el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial y son los que, según el artículo 11 de la Ley de Carrera Judicial, constituyen la categoría “B” en la organización de los distintos Tribunales de la República”. El anterior argumento que, como puede apreciarse se base exclusivamente en la designación legal de los organismos jurisdiccionales, retomado por el juzgador al señalar:

“Y para la Sala es el sentido que debe darse al artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo, porque tanto en él como en los artículos 9° y 12°, se emplea la denominación con mayúscula inicial, de modo que no se trata de cualquier tribunal que conozca o pueda conocer en primera instancia, sino concretamente a los Tribunales de Primera Instancia; y, además porque, salvo para los mencionados en el artículo 8°, la competencia no es por el autor del agravio o garantía violados o amenazados, que puede ser civil, mercantil, laboral, agrario, de tránsito o de menores y esto determinará el Juzgado de Primera Instancia competente: de acuerdo a la materia que le esté atribuida y, desde luego, tomando en consideración también la competencia territorial”.-

La decisión de la Sala Político-Administrativa, fundada en los argumentos antes expuestos fue en el sentido de anular todo lo actuado por el a quo y ordenarle declinar el conocimiento del asunto “en un Juzgado de Primera Instancia con competencia afín con los derechos o garantías que, según los accionantes, habrían sido violados en el caso”. Al efecto, para la Sala Político-Administrativa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en vez de entrar a conocer del asunto, debió, conforme al artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo, declarar su incompetencia y remitir las actuaciones al que la tuviere, esto es, “a un Juzgado de Primera Instancia que no sea de la jurisdicción penal”.-

La doctrina de la Sala Político-Administrativa significa así una reconfirmación a ultranza de la competencia *ratione materiae* y un rechazo de la jurisprudencia que, con anterioridad a la Ley Orgánica de Amparo habían asentado los tribunales contencioso-administrativos.-

Al disentir de la mayoría, el Magistrado de la Sala Político-Administrativa, Luis Henrique Farías Mata, hace los siguientes alegatos.

1.- La justificación de la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del amparo en general se fundamenta en una interpretación puramente literal del artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo, por lo cual al limitarse a tal motivo “se está contrariando la norma general rectora en la materia, el artículo 4º del Código Civil, conforme a la cual: “A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador”. Cuando no hubiere disposición precisa de la ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho”. Para el Magistrado disidente la norma precedentemente citada ha sido el fundamento de numerosos fallos que en forma reiterada han esclarecido todo su alcance.-

2.- La interpretación que hace el juzgador, deja en manos de cualquier tribunal no importa cuál –con tal que no tenga competencia en lo contencioso-administrativo- el conocimiento de violaciones de derechos y garantías constitucionales conectadas con materia típica del contencioso-administrativo.

3.- La interpretación de la Sala, contraría a la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confió la jurisdicción contencioso-administrativa en primera instancia, tanto a los tribunales superiores (artículo 181 *ejusdem*) como a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (184 y 181 *ejusdem*)-

4.- Le imputa el Magistrado igualmente la violación, por vía de consecuencia, del Decreto Ejecutivo Nº 2057 del 8-3-77 que repartió en ocho regiones la competencia de los tribunales contencioso-administrativos que, conjuntamente con la Corte primera de lo Contencioso-Administrativo, quedan despojados así, del conocimiento de la acción de amparo en toda materia afín con la propia competencia ejercida en primera instancia, es decir, en primer grado del conocimiento de aquella.

5.- Según el disidente se ha contrariado también la propia jurisprudencia de la Corte asentada en el caso de Andrés Velásquez (sentencia del 20-10.83), que definió la competencia del amparo, poniéndola en función de la afinidad con la materia controvertida. Esta jurisprudencia fue la que inspiró al legislador que la acogió en toda su extensión.-

6.- Al querer avalar el sentido literal estricto que le otorga el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo, se contradice a sí misma cuando expresa: “Salvo para los mencionados en el artículo 8º, la competencia no es por el autor del agravio, sino atendiendo a la índole del derecho o garantía violados o amenazados, que puede ser civil, mercantil, laboral, agrario, de tránsito o de menores y esto determinará el Juzgado de Primera Instancia competente: de acuerdo a la materia que esté atribuida y, desde luego, tomando en consideración también la competencia territorial”.-

7.- Con la sentencia de la cual se disiente, -señala el Magistrado Farías Mata-, se está admitiendo que la jurisdicción contencioso-administrativa es la única en Venezuela de que puede atender “a la índole del derecho o garantía violados o amenazados” para conocer de una acción de amparo. Indica que, “lo que es peor, que en un caso de violación de derechos o garantías de índole administrativa, tal como es el derecho de petición, podrían conocer tribunales de primera instancia, civiles, mercantiles, laborales, agrarios, de tránsito o de menores, más no tribunales de primera instancia con competencia general contencioso-administrativa quienes son los más adecuados para ellos.-

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia dictada el 4-8-88 (expediente N° 88-9327) fijó su posición sobre la materia, rechazando la tesis que niega la competencia de los tribunales contencioso-administrativo, señalando al efecto que, la acción autónoma de amparo constitucional, esto es, la que se ejerce independientemente de cualquier otra para obtener el restablecimiento inmediato de un derecho o de una garantía constitucionales lesionados o amenazados por un acto, acción u omisión de una administración pública territorial, como es el caso presente, corresponde a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos que conozcan en primera instancia de la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía afectados. Esta afirmación, se basa en lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ya que al efecto han de hacerse las siguientes consideraciones:

1.- El artículo 206 de la Constitución, al establecer la competencia de los tribunales contencioso-administrativos señaló que los mismos son los organismos jurisdiccionales idóneos para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas de los administrados afectados por la Administración. Consagró así el constituyente la competencia exclusiva de los tribunales contencioso-administrativos para condenar a la Administración; para anular sus actos y para ordenar el restablecimiento de las situaciones de los administrados afectadas por la acción u omisión administrativas. El principio de la competencia exclusiva de los tribunales contencioso-administrativos es inderogable.

La competencia restablecedora de las situaciones jurídicas de los administrados por la conducta administrativa no deriva sólo del hecho de que ésta sea violatoria de una norma de rango sub-legal sino que comprende a todas las infracciones del orden jurídico en general y, por ende, de la norma constitucional y asimismo no se limita a las que derivan de la anulación de los actos administrativos.-

Las competencias constitucionales son inderogables por ley por disposición del artículo 207, ya que el mismo indica que la ley no podrá modificar los que la propia Constitución establece, como es el caso del artículo 206.-

Ahora bien, el efecto de la acción autónoma de amparo tal como lo consagra el artículo 49 de la Constitución, es el restablecimiento inmediato del derecho o de la garantía vulnerados, en razón de lo cual, cuando tal restablecimiento se demande contra un acto, actuación u omisión de la Administración el juez competente no puede ser otro que el contencioso-administrativo correspondiente.-

2.- No puede argüirse que la competencia de los tribunales contencioso-administrativos sea simplemente *ratione personae*, esto es, en relación con el sujeto al cual se demanda y que ella queda derogada por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que contempla la competencia *ratione materiae*, salvo los casos excepcionales establecidos en los artículos 8 y 4 único aparte *ejusdem*, por cuanto, existe una “materia contencioso-administrativa” que está comprendida en el enunciado del artículo 206 de la Constitución. Son así objeto de tal materia todas las controversias que se planteen por vía jurisdiccional contra la ilegitimidad de los actos y actuaciones de las Administraciones Públicas. Cuando el litigio se refiere a la materia antes señalada la competencia es del juez contencioso-administrativo.-

3.- La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales alude a la competencia de los tribunales contencioso-administrativos en forma expresa en el artículo 5 *ejusdem*, sobre todo en el primer aparte en el cual se señala “el juez contencioso-administrativo competente”.-

4.- No puede dejarse a la competencia de tribunales diferentes a los contencioso-administrativos el criterio de la competencia vinculada al derecho afín por las siguientes razones:

a) Porque existen garantías constitucionales como el derecho de petición cuyo conocimiento no corresponde a ningún organismo jurisdiccional ajeno a la esfera contencioso-administrativa. En igual sentido cabe preguntarse ¿qué tribunal tiene competencia afín con el derecho al sufragio y en general con los derechos de los ciudadanos que constituyen como contrapartida, cargas esenciales del Estado (salud, educación)? Finalmente, un derecho como el de la defensa o la nacionalidad ¿dónde encuentran su sede jurisdiccional?.-

b) La jurisdicción contencioso-administrativa, como toda jurisdicción especial ha sido creada para tutelar determinados intereses y, en su caso específico, el predominio de los de naturaleza pública sobre las situaciones particulares, con el debido respeto de los derechos humanos. Planteada así la situación, es obvio que no puede por vía de interpretación derogarse la competencia especial.-

c) Negar la competencia de los tribunales contencioso-administrativos especiales (Carrera Administrativa, Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, Tribunal Superior Agrario, cuando decide como tribunal contencioso-administrativo agrario, tribunales contenciosos fiscales) en materia de amparo, en beneficio de la competencia de cualquier otro tribunal de la jurisdicción ordinaria o especial, significa destruir las bases del sistema sobre el cual los mismos fueron creados y actúan. Por ejemplo ¿cuál sería, fuera del Tribunal de la Carrera Administrativa, el tribunal de primera instancia competente para conocer del amparo contra una presunta lesión del derecho constitucional en el régimen funcional? Estimar que el derecho violado afín es el derecho al trabajo y atribuirle la competencia al juez laboral, significaría prescindir de años de evolución doctrinaria y destruir el fundamento de disciplinas minuciosamente elaboradas.

5.- La exclusión de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en razón de que el artículo 7º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales expresa que son competentes para conocer de la acción de amparo los Tribunales de Primera Instancia, no puede inferirse del hecho de que el legislador aludiera con la expresión tribunales de primera instancia, exclusivamente, a los que así denomina la Ley Orgánica del Poder Judicial, con prescindencia de la lógica extensión de dicho término, que es comprender en el mismo a cualquier tribunal competente en primera instancia para el conocimiento de la materia. Más aún, el mismo artículo 7º *ejusdem* señala a la letra:

“En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia, en razón de la materia”.

La Sala Político-Administrativa, como se señaló, cambió en el caso Copei del criterio originario sostenido y sostuvo en el fallo relativo a un amparo autónomo que:

“Resulta concluyente, por tanto, que los derechos y garantías constitucionales denunciadas como vulneradas por el presunto agravante son, fundamentalmente, los derechos políticos que tienen que ver con el derecho de sufragio y el derecho de asociarse a un partido político. Igualmente, se denuncian como vulnerados el derecho a la defensa y el derecho de petición, cuyo contenido, en el caso concreto, es de naturaleza administrativa.-

En efecto, la naturaleza y contenidos de los derechos denunciados encuentra sede jurisdiccional afín con los tribunales contencioso-administrativos. En consecuencia, el conocimiento de amparo cuyo objeto tutelado sean derechos de índole político-administrativa, como en el caso concreto, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Así se declara”.

En la parte decisoria indica que:

“Sentada la afinidad por la materia que en el caso concreto tiene la jurisdicción contencioso-administrativa y, concretamente la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, resulta concluyente la competencia de ésta para conocer de todos y cada uno de los aspectos del amparo planteado; así lo decide la Sala, por vía de regulación de competencia.”.-

Por todo lo anterior, la sentencia de la cual disiento sugiere un retroceso en relación a posiciones primitivas de la jurisprudencia que se consideraban superadas totalmente y que se seguirse por parte de la misma Sala, así como de otros tribunales contenciosos-administrativos, desajustará todo el sistema de atribución de competencia en los llamados amparos conjuntos.-

e. *Tribunal Carrera Administrativa*

CPCA

16-4-90

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo se determina en razón, además del criterio de afinidad con los derechos cuya violación se alega contemplado en la ley que rige la materia, en atención al órgano del cual emana el acto, hecho u omisión que se pretende atentatorio de derechos constitucionales, pues tal criterio define cuál es el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de autos se denuncia la violación del derecho a la defensa el cual resulta afín a la materia que corresponde conocer a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otra parte, siendo que la presente acción se enmarca dentro de una relación de empleo público, pues a través de la amenaza de despido del cargo que ejerce en el Hospital, la competencia para el conocimiento de la acción de amparo, corresponde al Tribunal de Carrera Administrativa y así se declara.

CPCA

20-6-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis.

La accionante señala como conculcados el derecho al trabajo, consagrado en el artículo 84, el derecho a la educación, previsto en el artículo 78, y la finalidad de la educación, inserta en el artículo 80 todos de la Constitución.

En tal sentido, el desarrollo de la jurisprudencia ha señalado que, respecto al criterio material o de afinidad -consagrado en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y que normalmente debe ser complementado con el criterio referente al órgano pretendidamente agravante- es necesario analizar la naturaleza de la relación jurídica en la que se enmarca la denuncia de violación a los derechos constitucionales alegados.

Ello es así por cuanto la competencia para conocer de la violación de los denominados derechos neutros requiere determinar cuál es la relación jurídica en la que surge la denunciada violación. Dentro de tales derechos neutros se ha señalado como ejemplo clásico el derecho al trabajo, caso en el cual “... la tarea del órgano jurisdiccional ante quien se

especifica del derecho de quien emana el hecho o acto que los provocan, o la esfera de actividad del sujeto presuntamente agraviado...” (sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 9 de diciembre de 1992).

Con base en los criterios antes expuestos, esta Corte observa que, en el presente caso, el ente pretendidamente agravante es la Dirección de la Zona Educativa del Estado Aragua, la cual es una dependencia del Ministerio de Educación y, en consecuencia, es una autoridad nacional perteneciente a la Administración Pública Central. La accionante fundamenta dicha acción de amparo en la supuesta actuación por parte de la prenombrada Zona Educativa al “destituir” a la quejosa del cargo de docente que venía desempeñando y reingresarla al cargo de funcionario administrativo que ejercía anteriormente.

De tal manera se evidencia que la presente acción se encuadra dentro de una relación de empleo público con la Administración Nacional Central, formulada por una funcionaria que consideró lesionado su derecho constitucional al trabajo, por lo que compete al Tribunal de la Carrera Administrativa el conocimiento de la presente acción, y así se declara.

f. *Tribunales Civiles*

CPCA

25-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Inversiones Sagamilca vs. Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas.

Alega la parte actora que en fecha 24 de marzo de 1995 solicitó al Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas le concediera en arrendamiento unos espacios para la venta de muebles, tanto a civiles como a militares, en sus sucursales de Los Próceres y Maracaibo, por lo que el referido Instituto procedió a efectuar un contrato de arrendamiento a tiempo indeterminado con la empresa accionante.

El día 28 de marzo de 1996 recibió oficio suscrito por el Presidente de la Junta Administrativa del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas, donde se le notificó –a su decir– que tal institución había decidido prescindir de sus servicios “...sin darle a nuestra representada ninguna oportunidad para ejercer su derecho a la defensa...”, siendo que al día siguiente recibió nuevo oficio donde se le otorgó un plazo de treinta días para desalojar el local arrendado.

En virtud de ello, denuncia como conculcados los derechos constitucionales “neutros”, esto es, aquello que por ser genéricos, podrían corresponder a distintas competencias.

Así, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil ha afirmado que “... para poder apreciar el criterio de competencia *ratione materiae* no sólo será determinante la naturaleza del derecho o garantía afectado, pues en algunos casos se tratará de derechos o garantías genéricos o denominados específicamente en doctrina neutros, y que pueden estar vinculados a diversas actividades o esferas ...” (Sentencia de fecha 26 de junio de 1991).

El Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales, creado por decreto legislativo de fecha 21 de octubre de 1949, es un Instituto Autónomo adscrito al Ministerio de la Defensa.

De tal manera, que al ser un ente del Derecho Público, la actividad que éste despliegue, en ejercicio de las competencias que le fueran atribuidas, estará sujeta al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En el presente caso, el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas celebró un contrato de arrendamiento con la empresa accionante, y luego decidió rescindirlo. Tal contrato –según lo narrado en el libelo– tenía por objeto alquilar un local para la venta de muebles y mediante la acción de amparo se pretende seguir ocupando los espacios arrendados a la accionante y que “... se respete el contrato de arrendamiento”.

De tal manera que la relación jurídica en la que se enmarcan los derechos alegados es propia del derecho civil, pues el ente accionado no actuó como titular de atribuciones. En consecuencia, los actos, hechos u omisiones derivados de tal actividad, escapan del control de la especial jurisdicción contencioso-administrativa.

En base a lo anterior para el conocimiento de la presente acción resultan competentes los tribunales ordinarios de la jurisdicción civil y no esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Así se decide.

CPCA

10-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Puertos del Litoral vs. Instituto Nacional de Puertos

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, según reiterada jurisprudencia tanto de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como de esta Corte viene determinando, por una parte en razón del criterio de afinidad que preside la Ley que rige la materia y por otra, en atención al órgano del cual emana la conducta que se pretende atentatoria de derechos o garantías constitucionales.

En cuanto al primero de los criterios anotados, la afinidad ha de establecerse entre la competencia natural del tribunal de primera instancia y el derecho que se pretende conculcado.

En el presente caso se denuncia la violación del artículo 68 de la Constitución por parte de Puertos del Litoral Central, P.L.C., S.A. Sociedad Mercantil debidamente inscrita por ante el Registro Mercantil II de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, bajo el N° 5, Tomo 90-a Sgdo., de fecha 28 de febrero de 1992, modificados parcialmente dichos estatutos mediante Acta de Asamblea Extraordinaria de fecha 15 de agosto de 1994, debidamente registrada por ante el Registro Mercantil II de fecha 30 de agosto de 1994, quedando anotada bajo el Tomo 136-A Sgdo., N° 18 de los libros que lleva ese Registro, en virtud de la amenaza inminente de desalojo por vías de hecho de un terreno que posee la accionante en virtud de un “contrato de uso” celebrado por el Instituto Nacional de Puertos hoy Puertos del Litoral Central, P.L.C., S.A. y Corporación P.G., C.A. (accionante en este juicio).

Ahora bien, los derechos que correspondan a la accionante en virtud de un “contrato” mediante el cual se cede a la accionada “parte de las instalaciones portuarias ... constitución por lotes de terreno ... para el almacenamiento de Containers, reparaciones y depósito en general”, no es afín con la materia contencioso administrativa, por ende, la presente acción de amparo debe declinarse al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial correspondiente.

g. *Tribunales Laborales*

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Así, es menester previo a un pronunciamiento para determinar si el *a quo* procedió correctamente y determinar si efectivamente es esta Corte el tribunal competente para conocer de la consulta de ley, estableciendo si esta Corte era el Tribunal de primera instancia competente para conocer de la acción incoada:

Ha sido criterio pacífico de esta Corte que la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo se determina en razón, además del criterio de afinidad con los derechos cuya violación se alega contemplado en la ley que rige la materia, en atención al órgano del cual emana el acto, hecho u omisión que se pretende atentatorio de dichos derechos constitucionales, pues tal criterio define cuál es el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

De tal manera que son dos los criterios para determinar la competencia del juez de amparo: el orgánico, derivado de la naturaleza del órgano denunciado como agravante, y el material, vinculado con los derechos denunciados como violados.

A su vez, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece en su artículo 7 la competencia del juez de amparo en relación con la afinidad con los derechos denunciados, lo que ha sido denominado competencia *ratione materiae*, o criterio material.

De tal manera, que en primer lugar debe establecerse la competencia respecto a la afinidad con los derechos denunciados como violados, para así determinar si resultan competentes los tribunales de la especial jurisdicción contencioso-administrativa. Conjuntamente a ello, y una vez determinado tal criterio, corresponderá analizar la naturaleza jurídica del órgano denunciado como agravante, para así determinar específicamente cuál es el Tribunal competente para el conocimiento de la acción incoada.

En relación al criterio material, se ha señalado que el mismo requiere necesariamente un análisis no sólo de los derechos denunciados, sino de la concreta relación jurídica en la cual se enmarcan las supuestas violaciones a tales derechos.

Ello ha sido establecido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia al indicar que "... no sólo será determinante la naturaleza del derecho o garantía afectado, pues en algunos casos se tratará de derechos o garantías genéricos o denominados específicamente en doctrina neutros, y que pueden estar vinculados a diversas actividades o esferas, en cuyo caso deberá examinar entonces lo relacionado con el ente de quien emana el hecho o acto que lo provocan, la esfera concreta de la actividad del sujeto presuntamente agraviado ...". (Sentencia de fecha 26 de junio de 1991).

En el presente caso, se denunció la violación del derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, en el marco de una relación de empleo público, pues se observa que consta en autos copia certificada de los actos de remoción de los accionantes, en los cuales expresamente se menciona que los mismos ejercían un cargo de libre nombramiento y remoción en el Instituto Nacional del Menor, esto es, que eran funcionarios públicos.

Sin embargo, observa la Corte que si bien los accionantes invocan una relación funcional y los derechos constitucionales cuya violación denuncian son el del trabajo y estabilidad laboral, al estar referidos a la inejecución por parte del Instituto Nacional del Menor, Seccional Falcón de la providencia administrativa emanada de la Inspectoría del

Trabajo el día 27 de septiembre de 1995, considera la Corte que la relación jurídica a la que se concreta la presente acción es de naturaleza laboral. En este sentido, y por lo que se refiere al control de estos actos de los Inspectores del Trabajo esta Corte en sentencias de fechas 14 y 21 de marzo de 1995 ha acogido el criterio que determina la competencia de los órganos de la jurisdicción laboral. Por tal razón en el presente caso no sería esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el Tribunal competente para conocer de la presente acción sino los tribunales competentes en la jurisdicción laboral. Así se declara.

En consecuencia, y al no ser esta Corte el tribunal competente de primera instancia para el conocimiento de la acción incoada, tampoco lo puede ser para conocer del mismo en consulta, según lo prevé el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, resultando competente para el conocimiento de la presente consulta de ley, el tribunal de Primera Instancia Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Falcón y así se declara.

h. *Cuestiones de competencia*

CSJ-CP

13-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Para resolver se observa:

El artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al establecer un criterio material atribuido de competencia en casos de amparo (“materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violada”), dispone que: “Si un Juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia”.

Ahora bien, en el caso de autos, en que un juez reciba actuaciones de otro que ha declarado su incompetencia, según el artículo citado, se considere también incompetente, dispone el artículo 70 de Código de Procedimiento Civil (aplicable por remisión del artículo 48 de la Ley especial) que este último debe solicitar de oficio la regulación de la competencia.

A juicio de la Corte, la utilidad de esta norma se hace evidente en el presente caso, ya que si el segundo tribunal que lo conoció hubiese procedido como se lo ordena la norma procesal, el peregrinar de esta acción de amparo habría tenido una solución mucho más rápida y segura, por ser obligatorio para el tribunal cuya competencia declara el que la regula, aceptarla y tramitar el asunto.

Lo contrario, aceptar que cada tribunal al que llegue un expediente en tercera o ulterior remisión, pueda determinar cuál considera competente, asume la posibilidad de una cadena sin fin de declinatorias, como sucedió en el caso de autos, el cual, desde octubre de 1995 a la fecha, ha cursado por cuatro tribunales, incluyendo la Corte en Pleno. Debe añadirse, además, que de aceptarse el criterio de declinante en esta Corte, pasaría por cinco, puesto que la competencia para conocer de los casos a que se refiere el ordinal 22 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es atribuida por el artículo 43 *ejusdem* a la Sala Político-Administrativa. Esta a su vez –cabe apuntar– no estaría obligada a aceptar la calificación jurídica de los hechos cumplidos por el tribunal penal ni por la Corte en Pleno, por lo que podría, de nuevo, remitir el asunto a otro tribunal.

Luce así para esta Corte indiscutible, que el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, Tránsito, Trabajo y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Cojedes, ha debido plantear el llamado conflicto negativo de competencia

y remitir el expediente a la Sala Civil de esta Corte Suprema de Justicia (Artículo 71 del Código de Procedimiento Civil, artículo 42 ordinal 21 y artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), a efectos de su regulación. Así se declara.

Sin embargo, y aunque lo precedente sería remitirle los autos al referido Tribunal de Primera Instancia, a los efectos de que así lo hiciere, en aras a la celeridad procesal - ya tan golpeada en este asunto-, la Corte Suprema de Justicia en Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, no acepta la declinatoria de competencia y ordena remitir las presentes actuaciones a la Sala Civil, a efectos de la regulación de competencia.

CSJ-SPA (492)

18-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Los criterios atributivos de competencia en la especialísima materia del amparo constitucional, se encuentra determinada legalmente, en el título III de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual en su artículo 12 establece que “los conflictos sobre competencia que se susciten en materia de amparo entre tribunales de Primera Instancia serán decididas por el Superior respectivo. Los trámites serán breves y sin incidencias procesales. Ahora bien como se puede observar la norma no hace referencia alguna, del procedimiento a seguir cuando no existe un tribunal superior respectivo en el entendido de que el legislador utilizó el término “respectivo” para referirse al Tribunal Superior común a los tribunales en conflicto, tal como lo establece el artículo 71 de Código de Procedimiento Civil, el cual remite a la Corte Suprema de Justicia la resolución del conflicto de competencia cuando no exista un Tribunal Superior común.

En este orden de ideas el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia – el cual se refiere a las atribuciones de este Alto Tribunal – en el ordinal 21 establece: “dirimir las controversias que se susciten entre tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro tribunal Superior y común a ellos en el orden jerárquico”. Quedando el ejercicio de esta atribución a la Sala de Casación Civil, según lo establece el artículo 43 *ejusdem*, el cual prevé: “La Corte conocerá en Pleno de los asuntos a que se refiere el artículo anterior en sus ordinales 1º y 8º. En Sala de Casación Civil, hasta tanto el Congreso decida la creación de nuevas Salas, de los enumerados en los ordinales 33, 20 y 21, si estos últimos corresponderán a la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o alguna otra especial ... (omissis)”.

En caso *subjudice* el conflicto de competencia se presenta entre dos tribunales de Primera Instancia en lo Civil y del Trabajo.

Es decir, Tribunales en los cuales se ventilan asuntos correspondientes a materias a los que se refiere el artículo precitado y por lo tanto, debe ser la Sala de Casación Civil la encargada de resolver el conflicto existente entre dicho tribunales y así se declara.

En consecuencia con los criterios antes expuestos esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia administrando justicia y por autoridad de la Ley, se declara incompetente para conocer del conflicto de competencia planteado y remite las actuaciones a la Sala de Casación Civil de este Alto Tribunal con el fin de que dirima el presente conflicto.

CPCA

18-1-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Corresponde a la Corte decidir en primer término lo relativo a la competencia para conocer de la presente acción y al respecto observa:

El accionante señala como violado el artículo 60 ordinal 3° de la Constitución que establece:

Artículo 60.- “La libertad y seguridad personales son inviolables, y en consecuencia:

...

3° Nadie podrá ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral. Es punible todo atropello físico o moral inferido a persona sometida a restricciones de su libertad.”

Así fundamentado, indudablemente se trata de un amparo sobre la libertad y seguridad personales, regido por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en el Título V, Artículos 38 y siguientes. En este orden, el artículo 40 de la Ley en referencia, establece:

“Los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal son competentes para conocer y decidir sobre el amparo a la libertad y seguridad personales...”

De manera, que la ley de la materia señala en forma expresa que en los casos de amparo fundamentados en la violación del artículo 60 de la Constitución, la competencia para conocer corresponde a la jurisdicción penal y específicamente, a los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal.

Así lo ha expuesto, además, la doctrina nacional al establecer:

“En los amparos relativos a la libertad y seguridad de las personas, *cualquiera que sea la naturaleza del organismo contra el cual se plantea*, debe asignarse su competencia a los jueces de primera instancia en lo penal ...” (Hildegard Rondón de Sansó. *La Acción de amparo contra los Poderes Públicos*. Caracas 1994. pág. 84). (Subrayado nuestro).

En criterio de la Corte, al declinar el conocimiento de la presente acción, el Tribunal a quo omitió considerar la competencia exclusivamente en razón de materia. Por tanto, debemos concluir que a esta Corte le está vedado el conocimiento de la presente causa, el cual corresponde, por mandato expreso de la ley que rige la materia, a la jurisdicción penal.

En consecuencia, esta Corte debe declinar la competencia para conocer de la presente acción de amparo; y por tratarse del segundo tribunal en declararse incompetente, es procedente remitir el expediente a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia a fines de la regulación de la competencia, todo de conformidad con los artículos 70 y 71 del Código de Procedimiento Civil.

CPCA

29-3-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

En el caso de autos el accionante señala al Instituto Nacional de Canalizaciones como el órgano que presuntamente lesiona sus derechos constitucionales. En tal sentido observa la Corte que la competencia para conocer de las impugnaciones que se intenten contra las actuaciones del órgano accionado en función administrativa corresponde a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la competencia residual que prevé el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, si bien es cierto que el criterio orgánico tiene incidencia en la determinación de la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de amparo, es lo cierto que este sólo permite establecer a cuál de los órganos que la integran

corresponde dicha competencia, una vez que esta ha sido decidida atendiendo al criterio material rector en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Por ello, la determinación de la competencia de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de la acción de amparo exige, en primer término, el establecimiento de la afinidad de los derechos denunciados como conculcados con la materia propia de esta jurisdicción, y en segundo lugar, el análisis del órgano al cual se imputa el hecho violatorio del derecho constitucional.

En lo que se refiere al criterio de afinidad ha destacado esta Corte que se precisa en la mayoría de los casos, teniendo en cuenta el criterio de distribución de competencia material que informa la organización judicial venezolana, analizar la relación concreta existente, pues es precisamente la naturaleza de la relación jurídica dentro de la cual se encuentra enmarcado, en el caso concreto, el derecho objeto del debate judicial, el criterio que permite definir la competencia del juez de amparo (Sentencia de fecha 17 de enero de 1994).

Ahora bien, en el caso de autos se observa que dentro de los derechos constitucionales cuya violación se denuncia se encuentran el derecho al trabajo y estabilidad laboral, los cuales se encuentran enmarcados dentro de una relación funcional al estar referidos a la inejecución por parte del Instituto Nacional de Canalizaciones de la Providencia Administrativa No. 24 emanada de la Inspectoría del Trabajo de los Distritos Caroní y Piar del Estado Bolívar, con sede en San Felix, conflicto que debe dilucidarse en la jurisdicción laboral razón por la cual no es competente esta Corte para conocer de la acción de amparo propuesta. En efecto, en lo que se refiere al control de estos actos de los Inspectores del trabajo esta Corte en sentencia del 14 y 21 de marzo de 1995 ha exigido el criterio que determina la competencia de los órganos de la jurisdicción laboral.

Ahora bien, habiéndose esta Corte declarado incompetente para conocer de los conflictos jurisdiccionales que se susciten con ocasión del incumplimiento de una Resolución de un Inspector del Trabajo, como consecuencia rechaza la declinatoria de competencia que le hiciera el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo y Estabilidad Laboral de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar. Así se declara.

Ahora bien, al ser esta Corte el segundo tribunal declarado incompetente para conocer de la presente causa, procede conforme lo prevé el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, a solicitar a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, la regulación de la competencia. Así se decide.

CPCA

23-5-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Observa la Corte que el a quo para declinar su competencia, se fundamentó en el criterio pacíficamente aceptado, según el cual la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las acciones de amparo se determina en razón, además del criterio de afinidad con los derechos cuya violación se alega contemplado en la ley que rige la materia, en atención al órgano del cual emana el acto, hecho u omisión que se pretende atentatorio de dichos derechos constitucionales, pues tal criterio define cuál es el tribunal de primera instancia competente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si bien es cierto que tal ha sido el criterio sustentado por los tribunales de la especial jurisdicción contencioso-administrativa, no es menos cierto que el desarrollo de la jurisprudencia ha señalado que, respecto al criterio material o de afinidad, es necesario analizar la naturaleza de la relación jurídica en la que enmarca la denuncia de violación a los derechos constitucionales alegados.

Ello es así, por cuanto la competencia para conocer de la violación de los denominados derechos neutros, requiere determinar cuál es la relación jurídica en la que surge la denunciada violación. Dentro de tales derechos neutros, se ha señalado como ejemplo clásico el derecho al trabajo, caso en el cual "... la tarea del órgano jurisdiccional ante quien se propone el amparo, debe ser determinar la naturaleza específica del derecho de quien emana el hecho o acto que los provocan, o la esfera de actividad del sujeto presuntamente agraviado..." (Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 9 de diciembre de 1992).

En el presente caso, se ha denunciado precisamente la violación del derecho constitucional al trabajo, por lo que era imprescindible analizar cuál es la situación en que encuadra la denuncia formulada, análisis este omitido por el a quo.

Ahora bien, observa la Corte que la parte accionante interpone la presente acción contra un órgano desconcentrado del Ministerio de Educación, y, por tanto, perteneciente a la Administración Pública Central. Tal solicitud, tiene como hecho generador la presunta "destitución" (*sic*) de que fuera objeto el accionante en el cargo que desempeñaba en la mencionada unidad administrativa como docente y el acto accionado, además de su "destitución" (*sic*), ordenó su reingreso al cargo de funcionario administrativo que desempeñaba.

De lo anterior se evidencia, que la presente acción se encuadra dentro de una relación de empleo público con la Administración Central, formulada por un funcionario que consideró lesionado su derecho constitucional al trabajo, por lo que compete al Tribunal de la Carrera Administrativa y no a esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, el conocimiento de la presente acción, y así se declara.

Como quiera que esta Corte es el segundo Tribunal declarado incompetente, de conformidad con los artículos 70 y 71 del Código de Procedimiento Civil, y el artículo 12 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se acuerda remitir el presente expediente a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, a los fines de la regulación de la competencia. Así se decide.

B. *Carácter de la Acción*

a. *Carácter Extraordinario*

CSJ-SPA (12)

17-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

De la lectura de los argumentos esgrimidos por la apoderada del ciudadano Leonel Jiménez Carupe, y especialmente de las pretensiones deducidas contra la Junta Electoral Municipal del Municipio Heres del Estado Bolívar, resulta concluyente, que la presente acción de amparo constitucional, ejercida de forma autónoma debe ser declarada inadmisibles, ya que, en virtud del carácter extraordinario de esta figura procesal, en caso de existir vías judiciales idóneas y eficaces para restablecer o impedir las violaciones de derechos y garantías constitucionales, debe siempre el perjudicado hacer uso de tales medios procesales ordinarios en lugar de acudir a los tribunales invocando el amparo constitucional.

En este caso, entonces, la vía judicial que resulta la apropiada para dilucidar la justeza no al Derecho de las actuaciones de la Junta Electoral del Municipio Heres del Estado Bolívar, al determinar el candidato vencedor de las elecciones celebradas para Alcalde, es el recurso de nulidad electoral previsto en la Ley Orgánica del Sufragio (artículo 216), cuyo

procedimiento es lo suficientemente breve y expedito como para garantizar la efectividad del fallo y la controversia que en ese proceso debe debatirse es, precisamente, la legalidad de los actos dictados por organismos electorales relacionados de manera directa con un proceso comicial, tal cual es el caso planteado.

Lo anterior se refuerza, en un principio, por cuanto muchos de los alegatos del actor se corresponden con el quebrantamiento de la legalidad del proceso de escrutinio, totalización y proclamación, efectuado por el organismo electoral denunciado como agravante. Es evidente que ello es totalmente diferente a una controversia de amparo, y por el mismo hecho de que la competencia para conocer del recurso de anulación de actos relacionado directamente con procesos comiciales no corresponde a esta Sala. La situación jurídica que actualmente se plantea, difiere fundamentalmente de lo previsto en leyes electorales anteriores, las cuales atribuían el conocimiento de la materia a esta Sala. Hoy en día, la competencia para conocer de tales recursos, cuando se cuestionan elecciones de alcaldes, corresponde a los tribunales superiores con competencia en lo contencioso administrativo de la región que, por el hecho de estar más cercanos al lugar donde se produjeron las ilegalidades, deben ser, en principio, eficaces.

Por tanto, de conformidad con el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo –la cual prescribe que esta acción autónoma procederá cuando “...no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional...”-, en concordancia con el artículo 6º, número 5, *ejusdem*, en cuyo texto se establece como causal de inadmisibilidad de la protección de amparo, la existencia de vías procesales ordinarias o preexistentes para la solución del asunto. La presente acción debe ser declarada inadmisibles, y así se declara.

CSJ-SPA (22)

23-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo)

El carácter extraordinario de la acción de amparo constitucional, cuya evidencia legislativa se encuentra en los artículos 5º y 6º, numeral 5, de la Ley Orgánica que rige la materia, impide el ejercicio de esta vía procesal breve y sumaria cuando existan mecanismos judiciales que permitan una eficaz protección de los derechos y garantías supuestamente violados.

Es el caso que la presente acción persigue, como se desprende de la solicitud, que se ordene al Ministerio del Trabajo pronunciarse sobre el recurso jerárquico interpuesto por los actores contra un acto administrativo expreso de la Inspectoría del Trabajo, aceptando entonces que ésta era susceptible de impugnación mediante el recuso de apelación.

Pues bien, además de resultar imposible por esta vía de exclusiva protección constitucional esclarecer la controversia legal sobre la posibilidad o no de apelación en vía administrativa de las decisiones de las Inspectorías del Trabajo dictadas en materia de solicitudes de reenganches y pago de salarios caídos –existiendo para el análisis y solución de tales controversias sobre la legalidad medios judiciales idóneos-, en el caso planteado surge para la Sala evidente la declaratoria de inadmisibilidad de la acción por cuanto, también, la protección de los derechos constitucionales invocados como lesionados por los accionantes procede mediante los recursos contencioso administrativos pertinentes contra el acto administrativo expreso dictado en el inicio del proceso administrativo, siendo que al existir tal acto previo pierde toda relevancia –al menos a los fines de garantizar el derecho a la defensa y a la oportuna respuesta- el hecho de que el Ministro hubiese o no dado respuesta al recurso jerárquico o, como en el caso concreto, que hubiese aceptado o no la apelación en vía administrativa de aquél.

En conclusión, la presente acción de amparo debe ser inadmisibles por existir medios judiciales idóneos que, junto con la figura del silencio administrativo, sirven para la protección de los derechos denunciados como violados. Así se declara.

CSJ-SPA (62)

25-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Ramón Andrade vs. Consejo de la Judicatura

Ha sido reiterada y constante la jurisprudencia de Sala, consistente en sostener que el amparo constitucional es una acción de carácter extraordinario, excepcional, por lo que su procedencia está limitada sólo a casos extremos en los cuales sean violados de manera directa, inmediata y flagrante derechos subjetivos de rango constitucional a los solicitantes y para cuyo restablecimiento, además, no existan vías procesales ordinarias eficaces, idóneas y operantes.

Este carácter extraordinario viene en buena medida dado por el hecho de que el amparo es un medio judicial expedito, breve y sumario –en el cual la contención no logra ser plena- y porque lo contrario conduciría, simplemente, a la derogatoria táctica de las distintas vías procesales establecidas en el sistema jurídico venezolano, las cuales han sido concebidas por el constituyente como los medios ordinarios o especiales de resolución de conflictos (artículos 68, 69 y 206) y han sido, además, extensamente desarrolladas por el legislador.

Pues, observa la Sala que en el caso de autos se ejerce una acción de amparo constitucional contra un acto que, por estar directamente relacionado con un proceso comicial, es susceptible de recurrirse gracias al recurso de nulidad electoral contemplado en la Ley Orgánica del Sufragio. Dicho recurso especial tiene establecido un procedimiento breve y luce como el medio judicial eficaz e idóneo para el cuestionamiento del acto emitido por la Junta Electoral Principal del Estado Carabobo, por el cual fue realizada la nueva totalización de los votos que para el diputado a la Asamblea Legislativa de ese Estado por el circuito 5 fueron consignados.

En consecuencia, no se cumple de forma alguna con el indispensable requisito de extraordinariedad del amparo, ya que esta vía no puede ser la procedente para satisfacer la pretensión del solicitante, quien cuenta con una acción judicial eficaz, breve e idónea para alcanzar tal fin.

Por tanto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6, número 5, de la Ley Orgánica de Amparo, en concordancia con el artículo 5 *ejusdem*, la presente acción debe ser desestimada de plano, y así se declara.

CSJ-SPA (86)

6-2-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

De una lectura de los argumentos esgrimidos por los accionantes, y especialmente de las pretensiones deducidas contra la Junta Electoral Principal del Estado Mérida, resulta concluyente claramente que la presente acción de amparo constitucional ejercida de forma autónoma debe ser declarada inadmisibles, ya que, en virtud del carácter extraordinario de esta figura procesal, en caso de existir vías judiciales idóneas u eficaces para restablecer o impedir las violaciones de derechos y garantías constitucionales, debe siempre el perjudicado hacer uso de tales medios procesales ordinarios en lugar de acudir a los tribunales invocando el amparo constitucional.

En este caso, entonces, la vía judicial que resulta apropiada para dilucidar la justeza al Derecho o no de las actuaciones de la Junta Electoral Principal de Estado Mérida relacionadas con la forma como se ha llevado a cabo el proceso de totalización y la proclamación del Alcalde del Municipio Sucre es el recurso de nulidad electoral previsto en la Ley Orgánica del Sufragio (artículo 216), cuyo procedimiento es lo suficiente breve y expedito como para garantizar la efectividad del fallo y la controversia que en ese proceso debe debatirse es, precisamente, la legalidad de los actos dictados por organismos electorales relacionados de manera directa con un proceso comicial, como es el caso.

Por otra parte, y si bien la primera pretensión se refiere a la incorporación de los accionantes de los cargos como miembros de la Junta Electoral Municipal del Municipio Sucre del Estado Mérida, escapa en principio de tal recurso electoral, considera la Sala que tampoco puede ser satisfecha por la vía de esta acción extraordinaria destinada a la protección exclusiva de derechos constitucionales, en virtud de que para ello sería siempre necesario acudir al análisis de las disposiciones legales y sublegales pertinentes, cuestión que escapa al amparo constitucional y hace procedente, entonces, los recursos de anulación ordinarios.

CPCA

8-2-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

En el estado actual del presente juicio, corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la consulta de ley sobre la sentencia de fecha 27 de agosto de 1991 dictada por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental, en la cual declaró improcedente la acción interpuesta, al considerar que el medio idóneo reparador del daño alegado es el recurso contencioso de anulación y la acción de amparo constitucional.

A este respecto, observa la Corte que el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece: que “La acción de amparo procede contra todo acto administrativo ... *cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional*, (subrayado nuestro).

A través de la citada norma, el legislador consagró el carácter extraordinario de la acción de amparo, por lo cual en principio, mientras exista respecto al caso específico otro medio procesal que comporte la eficacia, brevedad y sumariedad que caracterizan al proceso de amparo, no podrá hacerse uso de esta vía extraordinaria.

Tal parece haber sido el fundamento de la decisión del a quo quien determinó: “El presente recurso de amparo no es válido a los fines propuestos, pues el interés jurídico presuntamente infringido en el caso concreto para protegerse con las resultas de un recurso de nulidad ... ya que se trata de un medio idóneo reparador del daño alegado ... Ello se traduce en la improcedencia de la acción de amparo”.

De manera tal que el Tribunal a quo, frente al carácter excepcional del amparo, consideró el recurso de nulidad como medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional y consecuentemente declaró improcedente la acción de amparo intentada.

Estima la Corte, que el legislador no se limitó a señalar la improcedencia del amparo frente a la existencia de otro medio procesal; sino que, además, especificó que ese medio procesal debe ser breve, sumario, eficaz y acorde con la protección constitucional solicitada. De lo anterior, se desprende que aun existiendo el medio procesal, si éste no llena los requisitos exigidos, el procedente accionar por vía de amparo constitucional.

Así lo ha precisado la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 8 de marzo de 1990 (Caso Luz Magaly Serna Rugeles contra el Director Sub-Regional de Salud para el Estado Mérida):

“El amparo procede, aún en los casos de que existiendo vías ordinarias para restablecer la situación jurídica infringida, estas no sean idóneas, adecuadas o eficaces para restablecer dicha situación de manera inmediata”.

Este criterio, fue acogido por esta Corte en sentencia del 05-06-91. En el mismo orden, al referirse al recurso contencioso administrativo de anulación, esta Corte en fallo del 12 de septiembre de 1990, había dejado establecido que:

“Si el recurso contencioso administrativo de anulación fuese el medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, el primer aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no hubiese previsto la interposición conjunta del amparo y el recurso. Luego, por razones de lógica elemental ... el recurso contencioso administrativo en modo alguno puede constituir un medio breve y eficaz sustitutivo del amparo”.

De manera que no siendo idóneos los medios existentes en el presente caso, la acción de amparo era procedente, por lo cual la sentencia del a quo no está dictada conforme a derecho en razón de lo cual debe ser revocada por esta Corte y así se decide.

CSJ-SPA (156)

6-3-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Educación)

Se observa, así, que en el caso concreto, los accionantes ejercen la presente acción contra la abstención del Ministerio de Educación de otorgarles a cada uno el beneficio de la jubilación, a pesar de que ellos –aseguran- han cumplido los requisitos exigidos en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Educación para que tal beneficio les sea concedido.

Los términos en que fue ejercida la acción, sin necesidad de mayores comentarios, obligan a esta Sala a declarar su inadmisibilidad por cuanto la vía del amparo constitucional, por su carácter extraordinario, resulta inidónea para exigir la observancia por la Administración de la legalidad, y cuando, además, existen para ellos medios judiciales aptos y eficaces, como la acción por abstención a través de la cual se persigue obligar a los órganos administrativos a cumplir con obligaciones específicas –mayormente reguladas- establecidas en las leyes (vid. sobre la procedencia del amparo contra omisiones, sentencias del 11-07-91 y 04-03-93, casos: “José Emisael Durán Díaz” y “Myrtho Jean María de Seide”). Por otra parte, tampoco podría el amparo constitucional ser admitido en el caso concreto, ya que la pretensión de los accionantes, más que el restablecimiento de una situación jurídica infringida –cuestión que supone volver la cosa al estado preexistente antes de producirse la lesión-, tiene por finalidad que accedan a una situación por venir, distinta a la anterior; el egreso del servicio por jubilación.

En razón de las consideraciones precedentes de conformidad con los numerales 5 y 3 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo, se declara inadmisibile la presente acción de amparo.

CSJ-SPA**19-6-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al respecto, debe señalarse que si bien el amparo constitucional está concebido como un medio procesal extraordinario, que sólo procede cuando no existan, sean inoperantes e ineficaces las vías ordinarias para el restablecimiento de la situación planteada, el que existan medios judiciales diferentes a él no obsta para que en determinadas situaciones el actor pueda decidir acudir a la jurisdicción directamente mediante esta acción por considerar que las otras que le otorga el ordenamiento jurídico no van a restablecer, de la forma que lo haría el amparo, su situación subjetiva.-

En esos casos el juez debe analizar la controversia debatida, sin declarar inadmisibile de plano el amparo, pero circunscribiendo su actuación a las exigencias y formalidades propias de este medio procesal para declarar su procedencia –como la necesidad de violación directa e inmediata de derechos constitucionales-. De esta forma, ya que el amparo constitucional es un medio que sólo procede en situaciones extremas y excepcionales –donde se lesionen derechos constitucionales-, el actor, al escoger esta vía y no acudir a las ordinarias–preestablecidas para la protección de disposiciones legales-, si bien busca cierta inmediatez en la decisión judicial, ve limitadas sus defensas a la solo invocaciones de preceptos constitucionales que, siempre, tendrán que transgredirse de forma flagrante para que proceda su pretensión.

Esto sucedió en el caso de autos, donde el ente expropiante decidió, antes de cuestionar la decisión judicial que revocó el decreto de ocupación previa por la vía ordinaria de la apelación –ya que si bien la ejerció inicialmente luego, al ser escuchada en un solo efecto, no realizó las actuaciones debidas para llevar al juez superior el conocimiento del asunto-, ejercer la presente acción de amparo por considerar que aquella era inoperante.

De manera que no considera la Sala acertado desestimar *in limine litis* el amparo por la existencia de otras vías procesales, cuestión que la lleva a desechar la oposición del supuesto agraviante, por lo que pasa de seguidas a revisar las denuncias de violación constitucional que se imputan a la decisión judicial del 13 de marzo de 1993, no sin antes dejar de advertir que, de acuerdo con los principios acerca de este medio extraordinario de control de fallos judiciales, su actuación está limitada, precisamente, a esas supuestas violaciones de derechos constitucionales, con exclusión de transgresiones a la ley que sí hubieran sido examinadas de haber el actor hecho uso de los mecanismos de impugnación ordinarios. Así se declara.

b. *Carácter Personal***CSJ-SPA (810)****21-5-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Los accionantes, como ha podido verse, han impugnado un acto de contenido normativo por el cual el Ejecutivo Nacional ha dispuesto, invocando el uso de la potestad reglamentaria, que determinados cargos de la Oficina Nacional de Identificación y de la Dirección General Sectorial de Extranjería del Ministerio de Relaciones Interiores son de confianza debido a sus funciones de defensa y seguridad del Estado. La solicitud de amparo es, entonces, la desaplicación en general de dicha disposición administrativa y la reincorporación de los funcionarios públicos que hubiesen sido retirados en virtud de su ejecución.

Sin embargo, la Corte reiterando sus criterios sobre el carácter personalísimo del amparo, lo cual encuentra justificación en que su procedencia está condicionada a la vinculación de derechos y garantías subjetivos de rango constitucional, debe en el caso de autos pronunciarse por la improcedencia del planteamiento cautelar, debido a que los actores no han de forma alguna expresado en su demanda la forma y las circunstancias, en que ellos han sido perjudicados en sus propios derechos subjetivos, en virtud del acto normativo impugnado.

En efecto, al no exponer los actores en su libelo ni existir en autos ninguna prueba que permita presumir, siquiera, sobre las lesiones de derechos constitucionales producidas por la aplicación del acto recurrido, sino que éstos han pedido, de manera general, la desaplicación del Reglamento y la reincorporación, en abstracto, de los funcionarios públicos, no le queda a la Corte otra opción que declarar la improcedencia del amparo constitucional que, como constantemente se ha indicado, sólo procede cuando el solicitante ha sido directa o inmediatamente lesionado en sus derechos fundamentales y siempre y cuando no se afecte la situación jurídica de terceras personas ajenas al proceso o al actor no se hubiese atribuido la representación de la colectividad.

Esto se refuerza por cuanto, en todo caso, los ciudadanos Fidel Arenas, Jorge Laya, Atilio Noguera Ayala, Rodrigo Rodríguez y Arturo Rossi, a pesar de desempeñar cargos en organismos sindicales no cuentan con la representación judicial de todos y cada uno de los funcionarios públicos que pudieran o podrían verse lesionados en sus derechos constitucionales, lo que les impide actuar y oponer pretensiones en nombre de éstos; y por el simple hecho de que, de un estudio sumario del escrito del recurso y de la documentación aportada en el expediente, se constata visiblemente que no existe ninguna alusión a los actos de aplicación del Reglamento impugnado que serían los que, mediante el amparo constitucional, podrían en caso de presumirse su inconstitucionalidad, ser suspendidos en sus efectos.

Por tanto, al esta Corte considerar que no se ha demostrado la representación que se atribuyen los actores, ni la existencia de actos concretos de aplicación de la disposición impugnada que lesionen derechos e intereses legítimos, la presente pretensión de amparo constitucional debe ser desestimada y, en consecuencia, así se declara.

CPCA

18-1-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Inversiones Faustaca vs. Alcaldía del Municipio Autónomo Mariño del Estado Nueva Esparta.

Precisado lo anterior, observa esta Corte que la presente acción fue intentada por la empresa Inversiones Fausta, C.A., sin embargo, el hecho denunciado como lesivo es la pretendida negativa de la Dirección de Hacienda Municipal de emitir la patente de industria y comercio que había sido solicitada, según palabras del apoderado actor, por “mi representada, por intermedio de su Presidente, Sr. Umberto Lusardi (...) el día 30 de julio de 1993”, mediante solicitud cuya copia acompañó a su demanda. Ahora bien, al examinar dicho documento, observa esta Corte que la solicitud fue formulada por el ciudadano Umberto Lusardi Guidi, en nombre de la empresa Hotel Margarita Plaza Resort, C.A.

Ante tal situación, debe esta Corte una vez más, reiterar el criterio jurisprudencial que ha puesto de relieve el denominado carácter personalísimo propio de la acción de amparo, según el cual este medio judicial debe ser ejercido por el sujeto que se estime atacado en sus

propios derechos constitucionales, pues la finalidad del mismo es acordar protección al accionante lesionado, sin que pueda el sujeto solicitar amparo en beneficio de un tercero que aquél considera lesionado. (Ver entre otras, sentencias de fecha 23-11-93, en el caso Asociación de Jubilados de la Universidad de Carabobo). Conforme a tal criterio, es forzoso considerar improcedente el amparo solicitado por Inversiones Fausta, C.A., a fin de que se proceda a la expedición de la patente de industria y comercio solicitada por el Hotel Margarita Plaza Resort, C.A., y a la liquidación del impuesto correspondiente. Así se declara.

CPCA**1-2-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Orlando A. Ramírez vs. IVSS

Siendo en el caso una acción autónoma de amparo independiente y no subordinada a otro recurso la misma debe ser capaz de restablecer la situación jurídica que ha sido lesionada, y es obvio que para la procedencia de tal excepcional vía se requiere necesariamente que aquel a quien se le solicite, sea la persona que ha sido efectivamente la causante de la violación en la esfera jurídica subjetiva del accionante de manera personal, directa e inmediata.

En el presente caso el efecto restablecedor del amparo que pretende el apoderado judicial de la parte accionante es el de que se le restablezca en su puesto de trabajo.

En tal sentido el artículo 6 numeral 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece que no se admitirá la acción de amparo cuando la amenaza con el derecho o garantía constitucional, no sea inmediata, posible o realizable por el imputado. De otra parte para acordar la sentencia el Juez de amparo debe hacer mención concreta (como lo establece el artículo 32 *ejusdem*) de la autoridad, del ente privado o de la persona contra cuya resolución o acto y omisión se conceda el amparo.

A tal efecto la sentencia del juez en una acción de amparo autónoma debe ordenar el restablecimiento de la situación jurídica lesionada a la autoridad, ente privado o persona que se señale como parte presuntamente agravante.

Observa la Corte, tal y como lo expresa la representante del Ministerio Público, que el presunto agraviado atribuye de forma errada el acto lesivo a una persona diferente a su autor, que es el Presidente de la Junta Reestructuradora del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, lo que conlleva a estimar que el juez de Amparo no puede acordar en ningún caso el mandamiento de amparo contra una persona distinta a la autora de actos que se señalan como lesivos al derecho invocado.

Si bien no es pertinente el alegato del accionado en el sentido de que la persona señalada por el accionante ya no ocupa el cargo de Presidente de la Junta Reestructuradora del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, pues éste se intenta con el órgano y no contra su titular, es lo cierto que en el caso de autos el presunto agraviado es un órgano diferente del cual se pretende el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

En efecto no podría en forma alguna ser resuelto por la vía de la acción de amparo constitucional la pretensión del accionante, por cuanto el mandamiento de amparo no puede obligar al Presidente de la Junta Reestructuradora a dicho efecto restablecedor, en virtud de que el acto de despido deviene de un procedimiento previo de calificación de despido ante la Inspectoría del Trabajo, y sería, por tanto, éste el hecho que se denuncie como lesivo, por lo cual no es revisable dicha solicitud por vía de amparo y en consecuencia debe declararse inadmisibile y así se decide.

CSJ-SPA (271)

2-5-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó.

Caso: Simón Hebert F. vs. República (Ministerio de Energía y Minas)

La Corte determina cuál es la naturaleza del interés que se exige para la interposición de la acción de Amparo, diferenciando la noción de “interés difuso” con la de “interés colectivo”.

Esta Sala observa que, el objeto del amparo es determinado por el propio actor en la forma siguiente:

“Dadas especiales circunstancias coyunturales en la economía del país, PEDEVESA acentúa la campaña para incrementar el número de usuarios del llamado *gas natural o programa GNV*, es justicia para el pueblo venezolano, que esa Honorable Corte Suprema de Justicia, conceda el *amparo constitucional* que solicitó para el pueblo de Venezuela y en contra de Petróleos de Venezuela, S.A. y su filial CORPOVEN por el uso masivo de un producto capaz de causar daños irreversibles y la muerte lenta a los venezolanos; jamás podrá un interés económico sobre los intereses vitales del pueblo...”

De la pretensión textualmente transcrita, se ponen en evidencia los siguientes elementos: Que el actor ha ejercido la acción de amparo en beneficio de “*todos los venezolanos*” y no de su propia persona o de un grupo determinado de sujetos; y, que a través del amparo, se pretende que esta Sala impida el uso masivo del Gas Natural en el parque automotor venezolano.

El anterior planteamiento, requiere determinar cuál es la naturaleza del interés que se exige para la válida interposición de una acción de amparo y, al efecto se observa que el texto del artículo 49 de la Constitución, consagratorio de dicha acción, alude al solicitante del mismo al “*habitante de la República*”, que haya sido lesionado en el goce y ejercicio de sus derechos o garantías. Por su parte, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que desarrolla la norma constitucional, señala al solicitante del amparo, como a la persona natural que habita en la República, así como a la persona jurídica domiciliada en ésta, que hubiese sido lesionada personalmente (artículo 1º), o amenazada de serlo (artículo 2º), lo cual ratifica el carácter individual de la acción. La previsión constitucional y legal de que se trata de una acción de la naturaleza anotada, repercute sobre la de la pretensión, que necesariamente por ello, va a estar dirigida a la esfera jurídica concreta del sujeto actor, en forma tal que, aún cuando se ejerza el amparo es simplemente el de su *inaplicación* respecto al quien solicita la protección. Es decir, que de ser considerada procedente la acción de amparo contra norma, el juez ordenaría que el acto normativo contra el cual fuera ejercida, no le sea aplicado al actor, o lo que es lo mismo, la norma seguiría en vigencia para el resto de los ciudadanos, pero no así para el beneficiario del amparo.

Ahora bien, la doctrina de la materia, recogiendo las experiencias que provienen del Derecho Comparado, y asimismo, algunas decisiones jurisprudenciales, ha admitido la figura de los *intereses difusos*, que son aquellos de los cuales son titulares amplios sectores de la colectividad. Ante la presencia de un interés difuso, cualquiera de los integrantes de esa colectividad o grupo podría accionar, incluso por vía de la acción de amparo para obtener

que se satisfaga la pretensión que deriva del interés. Debe recordarse que en forma expresa, algunas leyes reconocen la accionabilidad del interés difuso, como es el caso de la novísima Ley Orgánica de Protección al Consumidor y al Usuario de fecha 18 de abril de 1995 (*Gaceta Oficial* Nº 4.898 Extraordinario, de fecha 17 de mayo de 1995), artículo 151, que señala quienes pueden actuar en nombre del interés difuso, al efecto, pueden hacerlo: la Fiscalía General de la República, asociaciones de consumidores y usuarios; y, el Instituto para la Defensa y Educación de los Consumidores y Usuarios.

Ahora bien, no puede confundirse la noción del interés difuso, con la del interés colectivo, aun cuando entre ellas exista una relación de especie a género, ya que este último está representado por el interés colectivo y la especie es el interés difuso.

Lo anterior significa que, el interés colectivo es el de toda la comunidad (interés a la seguridad pública; a la puntualidad del transporte colectivo; a la eficiencia de los hospitales; a la idoneidad de los maestros; a la pureza del aire; etc.); en cuanto que, el interés difuso es el de un grupo particularmente afectado por un acto concreto de la Administración, grupo éste, cuyos integrantes si bien no están identificados uno a uno ni tampoco puede cuantificarse su entidad, si son perfectamente ubicables en un tiempo y lugar específicos.

Tal como se señalara precedentemente, hay una corriente cada vez más fuerte, para la cual la titularidad de un interés difuso legítima para actuar y la declaratoria con lugar de la acción ejercida, no incide exclusivamente sobre quien actúe como representante del grupo, sino a plenitud sobre todos los integrantes.

En el caso presente, lo planteado no es la titularidad de un interés difuso, sino de un supuesto interés colectivo, del cual el actor se autoconsidera como representante, circunstancia ésta que impide que posea legitimidad para actuar, por cuanto sus alegatos pueden estar en contraste con los de otros múltiples sujetos y entidades integrantes de la colectividad. Nadie puede autotitularse –sin que exista una norma que lo faculte para ello–, como representante de la colectividad, y menos aún, pretender que se dicte un fallo de conformidad con los deseos, capaz de recaer sobre la totalidad de los ciudadanos, quienes pueden o no estar de acuerdo con la pretensión que hubiese deducido.

Todo lo anterior, lleva a esta Sala a estimar que el ciudadano Simón Herbert Faull, carece de legitimidad para intentar la acción de amparo propuesta, escapando incluso su situación jurídica a la tenencia de un interés difuso, por cuanto como se analizara, la presente situación es ajena al supuesto en cuestión, en razón de lo cual la acción resulta inadmisibile, y así se declara.

CPCA

15-2-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Efraín R. Maipan vs. Policía Metropolitana

Corresponde a esta Corte pronunciarse sobre la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia dictada por el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital.

Para decidir, se observa que el a quo declaró inadmisibile, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo interpuesta por cuanto consideró que la parte accionante no aclaró, como le fue ordenado previamente, quién era el ente agravante de los derechos constitucionales que invoca como violados.

En criterio de esta Alzada, si bien es cierto que el accionante, en su escrito de demanda, señala los nombres del anterior y del actual Comandante General de la Policía Metropolitana, también es cierto que de manera precisa indica que la acción procede “contra el Acto Administrativo del Comandante General de la Policía Metropolitana”, contenido en la Resolución N° 62.

No hay duda alguna, pues, de cuál es la figura subjetiva contra la cual procede la acción: el Comandante General de la Policía Metropolitana, que constituye un órgano de carácter permanente del cuerpo de seguridad denominado Policía Metropolitana. El hecho de que el titular de dicho órgano, dada la variabilidad y contingencia propias de la titularidad de un órgano, pueda ver variado el tiempo no es susceptible de generar confusión alguna en la identidad de la figura subjetiva accionada.

Por tanto, no había imprecisión ni oscuridad a ese respecto en el escrito del libelo, razón por la cual no procedía aplicar el artículo 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En consecuencia, tampoco era procedente aplicar la sanción contenida en dicha disposición para la omisión de efectuar la corrección solicitada, dado que ésta era innecesaria. Así se declara.

CPCA

20-6-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

En el correspondiente escrito se observa, que el ciudadano Moisés Sánchez, identificado en autos, se atribuye una representación que sólo responde al “interés difuso”, según el cual una persona, sea natural o jurídica, actúa judicialmente en nombre de otras, alegando un interés común a todas ellas, pero sin presentar para ello un mandato especial, es decir, sin que los interesados le hayan conferido, voluntaria y expresamente, autorización suficiente que acredite al accionante para actuar en su representación.

Ha sido criterio reiterado de esta Corte, que al ser el amparo una acción tendente a restablecer la situación jurídica que ha sido lesionada, es obvio que para la procedencia de tal excepcional vía, se requiera necesariamente que quien lo solicite sea la persona que haya sido efectivamente vulnerada en su esfera jurídico subjetiva de manera personal, directa e inmediata.

En efecto, la jurisprudencia, conforme al espíritu y propósito de la Ley que regula la materia, ha señalado el carácter personalísimo de la acción de amparo, según el cual, tanto el accionante como el accionado deben estar determinados específica y detalladamente, por cuanto se trata de infracciones a derechos y garantías constitucionales inherentes a las partes. De allí, que se haga necesario, conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica en referencia, expresar los datos relativos a la identificación de la persona que se considera agraviada y de la que actúe en su nombre, caso en el cual es indispensable especificar suficiente identificación del poder conferido, y no simplemente alegar la presunta infracción de un interés común.

CSJ-CP

21-5-96

Magistrado Ponente: César Bustamente Pulido

La acción de amparo, en cualquiera de sus modalidades, tiene por objeto la tutela efectiva de los derechos subjetivos consagrados –expresa o tácitamente- en la Constitución de la

República cuando estos son violados o hay amenaza de violación, hipótesis en el cual, el afectado directamente por un acto lesivo podrá solicitar, a través del ejercicio de esta acción especial, el pronto restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Dada la naturaleza subjetiva y personal sólo puede ser interpuesta por el titular de los derechos constitucionales violados o amenazados de violación, mas no por persona distinta a éste, a menos que medie asistencia o representación legal o judicial. Pero no es jurídicamente viable la pretensión de obtener en nombre propio la protección de derechos subjetivos constitucionales ajenos, por cuanto faltaría el interés personal y directo necesario para solicitar el restablecimiento de la situación jurídica infringida y, por ende, quien así obrara no estaría legitimado para su ejercicio.

En el caso concreto, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo, se interpone de forma conjunta acción de nulidad por inconstitucionalidad y acción de amparo, ésta última con carácter meramente cautelar y provisional, destinada a obtener, hasta tanto se decida la acción principal de nulidad, la inaplicación y suspensión de los efectos de las normas cuya inconstitucionalidad se ataca, por cuanto lesionan de forma flagrante los derechos subjetivos del Municipio Autónomo Bolívar, consagrados en los artículos 25, 26, 27, 29, 31 y 32 de la Constitución de la República.

Es evidente, pues, que los accionantes no solicitan la protección de derechos constitucionales propios, sino los de un tercero, como lo es el Municipio Autónomo Bolívar del Estado Falcón, el cual posee personalidad jurídica propia a tenor de lo pautado en el artículo 25 de la Constitución de la República, cuya representación debe ser ejercida por los órganos que determine la Ley.

Sobre este particular, el artículo 74, ordinales 1º y 9º, de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece lo siguiente:

“Artículo 74. Corresponde al Alcalde, como jefe de la rama ejecutiva del Municipio, las funciones siguientes:

1º Dirigir el Gobierno y la Administración Municipal o Distrital y ejercer la representación del Municipio.

... 9º Autorizar al Síndico Procurador para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándoles para otorgar poderes o mandatos, si fuere el caso.”

De igual forma, el ordinal 1º del artículo 87 de la citada Ley, establece como función propia del Síndico Procurador, la de “representar y defender, judicial y extrajudicialmente, los intereses del Municipio o Distrito Metropolitano, en relación con los bienes y derechos de la entidad, conforme al ordenamiento jurídico, sometiéndole a las instrucciones del Alcalde o del Consejo Municipal o Cabildo, según corresponda”.

En consecuencia, los accionantes carecen de interés personal y directo para solicitar la protección de los derechos constitucionales del Municipio que habitan, por cuanto éste tiene personalidad jurídica propia, cuya representación corresponde a los órganos facultados por Ley, lo que determina su ilegitimidad y la consecuente declaratoria de inadmisibilidad de la presente acción de amparo. Así se declara.

CSJ-SPA (484) 16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Revisión del fallo impugnado:

1.- Como ha sido expuesto en el Capítulo I de esta sentencia, los representantes judiciales de la Alcaldía apelante sostienen que el tribunal a quo incumplió con la obligación de emplazar a las personas naturales señaladas como presuntas agraviantes y en su defecto notificó al Alcalde y al Síndico Municipal del Municipio Maracaibo, no siendo éstos, ni la persona jurídica que representan, los causantes directos del agravio.

En este sentido, la Sala debe reiterar una vez más su criterio en relación al carácter personalísimo de la acción de amparo constitucional, el cual constituye uno de sus rasgos definidores. Al respecto se ha sostenido que el amparo tiene entre sus características fundamentales la de ser eminentemente personal y subjetiva, de manera que debe existir una relación directa, específica e indubitable entre la persona que solicita la protección de derechos fundamentales y la persona imputada de dar origen al supuesto agente perturbador, quien viene a ser legitimado pasivo o el sujeto contra quien se deduce la pretensión en el proceso judicial incoado. (*Vid.* entre otras, sentencias SPA N° 391 del 1-8-91).

Lo anterior, visto que en efecto no se produjeron las correspondientes notificaciones a los presuntos agraviantes, podría resultar suficiente para anular el fallo apelado. No obstante, la Sala aprecia, a pesar de ello, que los abogados José Rafael Vargas Rincón y Ney Molero Martínez han asumido incuestionablemente a lo largo de toda la secuencia procesal la defensa de los funcionarios imputados como agraviantes haciendo valer en todo momento la legitimidad de los actos dictados por éstos y sobre los cuales ha recaído la presente solicitud. Se confirma lo expuesto en el escrito de informes presentado por los abogados antes mencionados (folio 214), cuando expresaron:

“No obstante, a todo evento, de conformidad con lo previsto en los artículos 48 de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y del Ordinal 3° del artículo 370 y 375 del Código de Procedimiento Civil, proponemos formal intervención del tercero coadyuvante, en nombre del Municipio Maracaibo y en beneficio de la parte imputada agraviante, a los efectos de hacerla vencer en el proceso y de impedir –a todo trance- que se le considere contumaz y se le sancione con la aceptación implícita de los hechos incriminados”.

De allí que la Sala estime como contradictoria en sí misma la pretensión de hacer valer la indefensión derivada de la falta de notificación, cuando en la realidad de los hechos, los antes mencionados abogados han dirigido su actuación procesal de manera específica a favor de los legitimados pasivos de esta relación.

Entiende la Sala que si bien este acto nunca se produjo, su finalidad fue satisfecha, toda vez que se logró el efecto perseguido, al registrarse y valorarse la defensa de los presuntos agraviantes, desde la presentación de los informes a que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, -ejerciendo libremente la defensa de éstos en la audiencia pública constitucional y en la presentación de los informes correspondientes- hasta la formulación de la apelación y posterior formalización de la misma.

Por tales consideraciones se desestima la petición de reposición de la causa al estado de practicar nuevas notificaciones, vista la manifiesta inutilidad de la misma. Así se declara.

c. Carácter restablecedor

CSJ-SPA (85)

6-2-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Eduardo V. Díaz vs. Universidad de Carabobo (Facultad de Derecho)

Planteado recurso de apelación contra ese fallo del 31 de agosto de 1995, pasa la Sala a decidir, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo, previas a las consideraciones siguientes:

Inicialmente debe la Sala señalar que, como ha sido criterio reiterado, al conocer de apelaciones contra sentencias definitivas en acciones de amparo, su conocimiento no está de forma alguna limitado por lo que, en virtud del efecto devolutivo de la apelación y del eminente orden público de este medio procesal, adquiere un total conocimiento de la controversia planteada.

Con base en lo anterior, observa este Alto Tribunal que en el caso concreto la procedencia de la acción de amparo estaría determinada, primero, por la posibilidad fáctica de satisfacer por la vía de este medio judicial la pretensión del accionante, consistente en que le sean reconocidas las calificaciones obtenidas en el quinto año de la carrera para que pueda acceder al título de abogado. Circunstancia que, tal como lo sostuvo el a quo, escapa de esta vía procesal por cuanto, además de constituir tal solicitud en la creación de una situación jurídica nueva, distinta a la existente –lo que atentaría contra el carácter restablecedor-, y tampoco existen en el expediente evidencias sobre la veracidad de las calificaciones que se piden sean “ratificadas”, que permitan a esta Sala obligar a la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo tal proceder.

d. *Carácter informal del proceso*

CSJ-SPA (389)

19-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Uno de los caracteres del Proceso de Amparo Constitucional es su informalidad.

Al respecto se observa:

Uno de los caracteres del proceso de amparo constitucional es su informalidad. Ello, debido a que la finalidad principal al ejercerse esta acción es el permitir sin mayores trabas y de forma breve la verificación de la existencia o no de violaciones de derechos constitucionales. El apego estricto a las formas procesales, queda relevado entonces en el proceso de amparo constitucional a un segundo plano, debiendo el juez atender preferentemente a la finalidad de la institución, que es garantizar la incolumidad de los derechos y garantías constitucionales.

Sin embargo, lo anterior no significa la ausencia de formalidades en el proceso de amparo ni que los jueces constitucionales puedan libremente crear situaciones de indefensión a las partes. Deberá el juzgador garantizar siempre la igualdad de los intervinientes en el proceso que no es más que garantizar a cada uno el ejercicio de su derecho a la defensa, según sea su situación procesal en cada momento.

C. *Derechos protegibles*

CSJ-SPA (293)

17-5-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, en el caso presente se observa no sólo que el apoderado actor en su libelo no señaló expresamente los derechos constitucionales conculcados, lo cual debería obligar a esta Sala, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y

Garantías Constitucionales, a devolver el libelo para su debida corrección, sino que, del examen de la pretensión deducida con el amparo se pone en evidencia que la misma presupone la verificación de los hechos que dieron lugar a la sanción aplicada, lo cual contraría la naturaleza de la vía procesal utilizada y al mismo tiempo que la violación denunciada por el actor, no tiene el carácter directo que ella exige. De allí que, la devolución precedentemente aludida del libelo a los fines de su corrección, no podría nunca subsanar las circunstancias de que la acción no se destina a confrontar la situación infringida con la norma supuestamente conculcada, sino que exige el examen de la normativa legal que rige el supuesto planteado, por todo lo cual resulta inadmisibile y así se declara.

CSJ-SPA (286)

8-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En nuestro ordenamiento jurídico la protección del amparo constitucional no está reservada sólo a los derechos individuales, sino que en la amplitud que caracteriza esta institución venezolana su acción se extiende, incluso, a los derechos de contenido social, además de los políticos y económicos. Ahora bien, en virtud de la naturaleza de los derechos sociales, y al hecho indiscutible de que ellos son establecidos en buena medida para servir como guía en la labor del legislador, la protección que por vía del amparo a ellos puede darse, está condicionada a la existencia de algún acto, hecho u omisión que atentase de manera específica contra ellos. Debe haber, entonces, una relación directa entre el agente perturbador y el contenido del derecho constitucional, siendo improcedentes los alegatos que tengan por objetivo, so pretexto de violación de derechos sociales – como la protección a la familia, al trabajo, etc.-, impedir una acción legítima o legal de un funcionario público o de un particular que, en definitiva, no se dirija concretamente hacia tales derechos sociales.

En el caso de autos, puede verse, no se presenta una relación directa entre el derecho contenido en el artículo 73 de la Constitución y el actuar de la Procuraduría General de la República, ya que, si tal actuar resulta ajustado a la ley –cuestión que por lo demás no se determinará en este juicio de amparo constitucional- y, en consecuencia, procede el desalojo de la accionante y su familia de la vivienda donde habita, no es posible paralizar dichas acciones argumentando que resultaría afectada, con su ejecución, la situación familiar del deudor o del obligado.

Por eso, ya que las acciones cuestionadas no se dirigen directamente ni guardan relación con la familiar de la actora, sino que tal menoscabo sólo sucedería de manera incidental, por vía de la consecuencia, en virtud de que tienden a lograr un fin distinto, como lo es el desalojo del inmueble donde habita la actora, es pertinente desestimar el presente alegato, y así se declara.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

La protección del amparo está reservada a los fines de restablecer las situaciones que dimanen de la violación de los derechos y garantías fundamentales, más no de las regulaciones legales que –aún con fundamento en tales derechos y garantías– se establezcan.

CPCA

25-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: María Angélica Arvelaez vs. Universidad Nacional Abierta

En relación a la violación de los derechos constitucionales denunciados por la accionante en su solicitud de amparo constitucional, estima la Corte necesario advertir que tanto la Corte Suprema de Justicia como este mismo Tribunal han expuesto reiteradamente que el objeto de la acción de amparo prevista en el artículo 49 de la Constitución y regulada por la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, lo constituye, únicamente, la violación de disposiciones de rango constitucional, o de aquéllos derechos que, a pesar de no haber sido expresamente previstos por el Constituyente, deben ser considerados inherentes a la persona humana. En virtud de lo cual no puede el Juez fundar la decisión que resuelva sobre una determinada solicitud de amparo en el examen de normas infraconstitucionales.

En este sentido considera la Corte necesario destacar lo afirmado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 8 de febrero de 1995 (Sentencia Nº 45, caso Asociación Sindical de Pilotos de Avensa contra Aerolíneas Venezolanas, S.A. –Avensa-), en la cual se expuso lo siguiente:

En efecto, tanto la jurisprudencia de esta Sala como la de la Corte Suprema de Justicia en general, han enfatizado el carácter extraordinario de este medio de protección constitucional y la necesidad de la existencia de una violación directa e inmediata de la Carta Magna para su procedencia, ambos principios recogidos por el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo. De manera que cuando las violaciones alegadas sean realmente de normas legales o sublegales y no de disposiciones constitucionales, los perjudicados deben hacer uso de los medios judiciales previstos por el Legislador para restablecer las situaciones jurídicas lesionadas específicamente por actuaciones ilegales pues, en definitiva ya que toda ilegalidad o ilicitud repercute contra los principios consagrados en la Carta Magna, dejarían de tener significación y utilidad práctica las otras jurisdicciones creadas también constitucionalmente.

“Luego lo determinante para la resolución acerca de la pretendida violación constitucional, es que no sea necesario previamente al Juez constatar o pronunciarse sobre una violación de rango legal en virtud de que el supuesto de hecho descrito en el caso guarda idéntica relación con el previsto en esa norma inferior, pues el obvio que en ese contexto no podría haber violación directa del texto fundamental, por mediar una situación particular que, aunque inspirada en principios constitucionales ha sido desarrollada por el Legislador ...” (subrayado de la Corte).

Por lo tanto la lesión constitucional alegada mediante el ejercicio de la acción de amparo debe ser tal que su comprobación dimane, exclusivamente, del contraste entre los hechos que fundamentan la acción y los derechos o garantías de rango constitucional alegados como violados, sin que requiera el juez entrar al análisis de normas legales o sublegales.

Sin embargo, debe advertirse que lo anteriormente expuesto no equivale a afirmar que cuando se viola una norma legal o sublegal, no se puede violar, también, de manera refleja el texto constitucional.

Por el contrario, los criterios antes expuestos suponen que, a los efectos del medio excepcional de protección constitucional que representa el amparo, tan sólo son relevantes

aquellas violaciones constitucionales que no sean exclusivamente el producto de la pareja violación de normas infraconstitucionales, pues de no ser ello así, como lo ha afirmado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se restaría toda virtualidad a las otras jurisdicciones creadas constitucionalmente, y se avanzaría, ciertamente, hacia la completa sustitución del amparo en todos los demás medios judiciales.

Por lo que atañe al caso de autos alega la accionante que se han violado sus derechos constitucionales establecidos en los artículos 61, 68, 81, 84, 85, 88 y 90 de la Constitución en virtud de que la Rectora de la Universidad Nacional Abierta le ha removido del cargo de Coordinadora del Centro Local Monagas de dicha Universidad, designando al ciudadano Carlos Villarroel como Coordinador del Centro Local Monagas, a partir del 14 de febrero de 1995. Tal designación fue realizada incumpliendo la normativa interna reglamentaria de la U.N.A. y que "... luce abiertamente arbitraria, viola y lesiona gravemente los derechos constitucionales" (...) por otra parte la comunicación que contiene tal actuación es "...totalmente inmotivada...".

Se sigue de todo lo anterior que la presente acción de amparo constitucional no se ha fundamentado en la supuesta violación de derechos o garantías de rango constitucional, sino que, por el contrario, en ella se contiene la denuncia de la violación de normas y disposiciones de rango sublegal y de instrumentos contractuales.

Por lo tanto estima la Corte que, en este caso, la determinación de la posible violación de los derechos constitucionales de la accionante requiere, necesariamente, decidir si las actuaciones de la Rectora de la Universidad Nacional Abierta y del Consejo Superior de la mencionada Institución se ajustan a las disposiciones establecidas en el Reglamento de la Universidad Nacional Abierta, contenido en la Resolución No. 840 de fecha 14 de septiembre de 1993 dictada por el mencionado Despacho Ministerial, y a lo estipulado en el Acta Convenio suscrita entre la Asociación de Profesores de la Universidad Nacional Abierta y ese Centro de Estudios, todo lo cual, de acuerdo a los criterios antes expuestos, cuyo único objeto lo constituyen las violaciones a disposiciones de rango constitucional, estándole vedado al Juez, en este caso, fundar sus decisiones en normas y disposiciones infraconstitucionales.

En consecuencia, sin que ello suponga un pronunciamiento por parte de esta Corte sobre una posible violación de las normas sublegales y de las disposiciones contractuales que fundamentan la solicitud de la accionante, debe declararse improcedente la presente acción de amparo, y así se decide.

D. Motivos: Violación de derechos constitucionales

CSJ-SPA (186)

19-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Ahora bien, como ha sido constante en la jurisprudencia de esta Sala, la acción de amparo constitucional está dispuesta para la protección y el restablecimiento de violaciones de derechos y garantías constitucionales producidos en forma directa e inmediata, por lo que ella no es el medio judicial apropiado para cuestionar actuaciones –sea de los particulares o de funcionarios públicos– que coliden de forma principal con una disposición legal o sublegal y donde lo que se pretenda sea que, por vía sumaria, el juez verifique si tales actos, hechos u omisiones se ajustan a la normativa infraconstitucional pertinente.

Lo anterior resulta relevante para el caso de autos, por cuanto observa la Sala que mediante la presente acción de amparo constitucional el actor pretende, en buena medida,

cuestionar el apego a la normativa legal y sublegal del acto administrativo impugnado –como en lo relacionado al supuesto incumplimiento del régimen estatutario sobre la investigación disciplinaria que se le sigue–, lo cual, como es claro advertir, escapa del control de juez de amparo y podrá sólo ser resuelto en el proceso contencioso administrativo pertinente. También, por las mismas circunstancias, debe precisar la Sala que queda fuera del presente proceso todo pronunciamiento relativo a la aplicabilidad de la normativa de carrera administrativa al actor, y, además, cualquier situación que guarde relación con los efectos administrativos que legal y reglamentariamente se corresponden con la emisión del acto administrativo cuestionado.

Así, acatando la Sala las limitaciones inherentes al proceso de amparo, en el caso concreto se observa que la alegada violación del derecho a la defensa se produce, según el actor, por cuanto no se le notificó a éste de la decisión de asignarlo en comisión de servicio en el país y porque tampoco se le informó con anterioridad del acto material de suspensión del sueldo, para poder alegar y probar lo conducente, a los efectos del mantenimiento de sus derechos.

E. Objeto

a. Amparo contra normas

CPCA

24-1-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Luisa Gioconda Yaselli de Castillo vs. CGDLR

Observa el sentenciador que el accionante, en su escrito, señala como fundamento de su solicitud el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual establece:

“También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación deriven de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada ...”.

De manera tal que en el caso presente nos encontramos en el supuesto de un amparo contra norma; en específico contra el artículo 87 numeral 7 del Estatuto Personal de la Contraloría General y el artículo 63 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, del análisis del referido artículo 3 se desprende que el legislador no contempló que la violación proviniera directamente de la norma, sino por el contrario, de su aplicación a un caso concreto; de allí que el artículo 3 utilice la expresión “cuando la violación o amenaza de violación *deriven* de una norma...” (Subrayado nuestro).

Ya nuestra más calificada doctrina nacional se ha pronunciado al respecto, reiterando el criterio comentado supra, así:

“... el amparo no puede ejercerse contra la norma en ABSTRACTO, sino en relación con un caso concreto en que se aplique o se tema su aplicación. La sola existencia de la norma no origina así el amparo, sino que su accionabilidad deriva de su concreción en un caso específico...” (Hildegard Rondón de Sansó. *La Acción de Amparo contra los Poderes Públicos*. Caracas 1994, pág. 123-126).

Observa esta Corte que en el presente caso se hizo uso del artículo 3 en perfecta concordancia con el criterio indicado supra, ya que el accionante no señala a la norma en abstracto como violatoria del texto constitucional sino que hace expresa referencia a su aplicación en concreto, así:

“... la aplicación preferente del numeral 7 del artículo 87 del Estatuto Personal de la Contraloría General de la República sobre el artículo 385 de la vigente Ley Orgánica del Trabajo... viola expresas disposiciones constitucionales...”.

Solicitamos la acción de amparo por inconstitucionalidad respecto al criterio oficial emanado de la Contraloría General de la República y contenido en el Memorándum N° DC-3-6-057 de fecha 2 de julio del año en curso...” (en el cual se señala como aplicable lo dispuesto en el Estatuto de Personal y el Reglamento antes indicado sobre la Ley Orgánica del Trabajo).

De manera que del texto de la solicitud se concluye que ciertamente en el presente caso existe una situación real en la cual la norma incide concretamente sobre la actora, lo cual constituye, en principio, el supuesto consagrado en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

CSJ-SPA (294)

17-5-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, pretenden las actoras mediante el amparo la suspensión de los actos impugnados, lo cual es ajeno a la previsión legislativa que sólo se refiere a la inaplicación de la norma objeto del amparo “respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega” esto es, por lo que atañe al demandante, por lo cual la pretensión deducida resulta improcedente, y así se declara.

CSJ-SPA (805)

11-6-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Para el válido ejercicio de la acción de amparo en contra de una norma, independientemente de la modalidad que se asuma para ello –autónoma o acumulada– ha interpretado la Sala Político-Administrativa al tratar la materia, que el objeto impugnado son los actos que aplican o amenazan aplicar en la esfera jurídica concreta del solicitante dicha norma constitucional, porque ésta sólo sería la causa de la lesión y no el objeto lesivo (s. SPA del 27 de julio de 1995).

De allí que al referirse a los efectos de la decisión, la Ley que rige la materia restrinja la inaplicabilidad de la norma a la “situación jurídica *concreta* cuya violación se alega (omissis)” (subrayado de la Corte).

Ahora bien, en el presente caso se observa que no existe ningún acto emanado del Ministro de Justicia –funcionario a quien corresponde aplicar o ejecutar el Decreto según el artículo 3° del mismo– que haya sido denunciado como agente directo de las violaciones constitucionales que se invocan, motivo por el cual resulta improcedente la pretensión de amparo formulada y así se declara.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, por cuanto, si bien es cierto que no existe una lesión inmediata de

garantías constitucionales, sin embargo, existe una amenaza de lesión, ya que, al haber perdido los recurrentes la estabilidad en los cargos que ocupan, lo cual significa que ha desaparecido la sujeción del jerarca para proceder a su remoción a causales taxativas, expresamente señaladas en la Ley y, a un procedimiento demostrativo de tales causales, existe una amenaza de violación de la garantía fundamental que la relación de empleo público implica, en razón de lo cual, debía acordarse la inaplicación de la norma.

No puede menos que señalar la disidente que el amparo contra la norma ha sido conceptualizado por la jurisprudencia como el que se ejerce contra la aplicación de la norma y no contra la misma en abstracto; para atender entre otras cosas al enunciado del artículo 3 de la Ley de Amparo que establece: “También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación *deriven de una norma...*”.

Sin embargo, estima la disidente, no puede excluirse la posibilidad de que la simple vigencia de la norma implique una *amenaza* de violación, en razón de lo cual no se exige que exista un acto de aplicación, por cuanto lo que intenta obtenerse a través del amparo es que no se produzca la aplicación temida, mediante la orden del juez de que se excluya al beneficiario del mandamiento acordado de los efectos de la norma. No puede menos que señalar la disidente que el concepto de “*aplicación de la norma*” tiene muchos grados, que van desde la emanación de un acto de ejecución directa de la norma lesiva de la esfera del actor al simple temor de que interpretación pueda afectar la esfera de las garantías constitucionales del solicitante; en razón de lo cual, el juez de amparo debe ser particularmente cuidadoso en el examen de la situación planteada porque en situaciones como la prevista, el carácter de los actores y lo relevante de su actuación, era su condición de funcionario al servicio de la Administración. En razón de lo anterior la pérdida de estabilidad de los cargos que desempeñaban los actores derivados de la norma atacada no es una amenaza de violación sino la violación misma de su seguridad jurídica.

b. *Amparo contra conductas omisivas*

CSJ-SPA (133)

14-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Johonson Alberto Lugo vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores)

En cuanto al derecho a la no discriminación, contenido en el artículo 61 de la Constitución, nada ha demostrado la representante del actor que permita deducir que la destitución de éste fue tomada desvirtuando el principio de igualdad, ni desde la perspectiva de diferencias arbitrarias en razón del sexo, credo, raza o condición social, ni tampoco mediante tratamientos desiguales a situaciones fácticas y jurídicas parecidas o similares.

Por tanto, no es posible concluir en la procedencia del alegato de discriminación imputado al acto de destitución del actor, y así se declara.

Sobre el derecho a obtener oportuna respuesta, una vez percatada la Sala de que si bien el Ministro de Relaciones Interiores, en efecto, no dio contestación en la oportunidad del recurso jerárquico, el hecho de que existiese un acto administrativo previo expreso elimina la posibilidad de sanción de tal omisión del Ministro por la vía del amparo constitucional, ya que continuamente la jurisprudencia ha sostenido que para la procedencia de esta acción contra omisiones se requiere que la misma se produzca frente a situaciones genéricas de la administración y, a la vez, que no exista acto administrativo alguno que permita saber al particu-

lar, concreta e indudablemente cual es la voluntad del órgano administrativo (vid. decisión del 11-07-91, caso: “José Emisael Durán”).

Lo anteriormente expuesto obliga a desestimar la presente denuncia de violación constitucional, además, se confirma, ya que en todo caso no sería nunca posible bajo la excusa de violación del artículo 67 de la Constitución satisfacer la pretensión del actor de reincorporación y pago de salarios dejados de percibir, y por cuanto en nuestro Ordenamiento existen figuras procesales, como el silencio administrativo, que impiden que las omisiones de decidir los recursos jerárquicos ejercidos contra actos administrativos expresos causen perjuicios a los particulares.

Acerca de la violación denunciada del derecho al trabajo, observa la Sala que, en la presente etapa procesal, tal lesión resulta imposible de determinar porque al ser el acto administrativo disciplinario impugnado presumiblemente legítimo y ajustado al derecho, ya que existe la facultad de destitución como medida disciplinaria de los funcionarios de la Dirección General Sectorial de Inteligencia y Prevención (D.I.S.I.P.) y del expediente, en esta etapa procesal, no se desprenden argumentos jurídicos suficientes que le permitan desvirtuar tal presunción legal.

Resulta improcedente, entonces, el presente alegato de violación, ya que para acceder a él debería la Sala contar con suficientes indicios que apunten a su ilegalidad, cuestión que – como se ha dicho– no se desprende del presente estudio inicial del expediente. Así se declara.

CSJ-SPA (349)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

1.- Sobre el primer alegato de violación del artículo 67 de la Constitución, la Sala debe indicar que, según su criterio reiterado, si bien el amparo constitucional es admisible contra omisiones de la Administración Pública, su procedencia está limitada a los casos en que la omisión cuestionada sea de carácter genérica, - es decir, no frente a una omisión específica, de las que hacen operante el recurso de abstención- y a la vez que sea absoluta, vale decir, cuando no exista ningún acto expreso de la Administración sobre el asunto planteado. De manera que cuando el silencio ocurre al momento de deber el funcionario responder un recurso administrativo ejercido contra un acto expreso, el amparo resulta improcedente porque el pronunciamiento de la Administración, como tal, existe.

Así, en el caso concreto se observa que en caso de no haber el Fiscal General de la República contestado oportunamente, es decir, dentro del lapso que le confiere la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el recurso de reconsideración interpuesto por la actora, como ésta habría incurrido contra un acto expreso, el amparo constitucional resulta improcedente, y así se declara. Más cuando esta Sala constata que, como lo sostuvieron los representantes del supuesto agravante, al momento de ser ejercida la acción no había siquiera transcurrido el lapso legalmente previsto para que incurriera en mora la Administración y que, antes de su vencimiento, fue dictado un acto expreso por el cual se desestimó el recurso administrativo ejercido.

CSJ-SPA (155)

6-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Texfin, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda)

Ha sido constante y reiterada la jurisprudencia de esta Sala sobre los requisitos indispensables y concurrentes para que proceda la acción de amparo constitucional contra omisiones o abstenciones de los órganos del Poder Público: se requiere, en primer lugar, que la omisión denunciada sea absoluta, es decir, que no hubiera la Administración dado respuesta expresa al particular sobre su solicitud en alguna oportunidad –porque de existir acto expreso entonces las acciones judiciales se ejercerían contra tal voluntad siendo inútil un proceso de amparo–; y, en segundo término, que la omisión se produzca frente a obligaciones genéricas de responder –contrapartida del derecho contemplado en el artículo 67 de la Constitución– y no frente a obligaciones legales específicas, entendidas éstas como conductas mayormente regladas que a los órganos públicos impone la ley (*vid.* entre otras, decisiones del 11-07-91 u del 04-03-93, casos: “José Emisael Durán Díaz” y “Myrtho Jean Marie de Seide”).

CPCA

25-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La acción de amparo procede contra abstenciones o negativas de la Administración, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de abstención o carencia.

Ahora bien, en relación al recurso contencioso administrativo interpuesto, dada la especial característica de la presente causa, pues en la misma se interpone un recurso contencioso administrativo de abstención contra un órgano del Poder Judicial, como lo es el Juzgado recurrido, la Corte estima pertinente observar:

En relación al recurso de abstención o carencia, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 11 de febrero de 1993 señaló que tal recurso procede “... contra las conductas omisivas en que incurre la Administración. Al efecto se ha precisado que la omisión o inactividad debe ocurrir ante una obligación genérica de pronunciarse ...”. Igualmente, esta Corte en sentencia de fecha 29 de junio de 1995 señaló que el recurso de carencia procura obligar a la administración a que cumpla con una obligación específica impuesta por la ley.

En tal sentido, el ya mencionado artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala que la acción de amparo procede contra abstenciones o negativas de la Administración, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de abstención o carencia.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo de Grau

Caso: Omar Enrique Dordeli vs. Instituto Nacional de la Vivienda.

Respecto a ello se observa:

Uno de los principios rectores de la actividad administrativa, consiste en que la Administración tiene en todo momento la obligación de dar oportuna respuesta a todas las peticiones que le formulan dentro de su ámbito de competencia, todo ello según el artículo 67 de la Constitución. Tal principio, sin duda alguna se encuentra sumamente vinculado con el derecho a la defensa, pues sólo la oportuna respuesta a los planteamientos formulados ante la Administración, puede permitir al particular ejercer efectivamente este derecho constitucional.

De tal manera, que la inactividad de la Administración en responder a una solicitud administrativa, constituiría una violación al derecho de petición.

De lo anteriormente expuesto, se evidencia que la Administración cumpliría con este deber constitucional, emitiendo simplemente una respuesta respecto a la solicitud administrativa que le fuera formulada, con independencia de su contenido.

Ahora bien, en el caso de autos, resulta un hecho aceptado que el INAVI no respondió la petición esgrimida por la parte accionante, lo que sin duda alguna constituye la violación al derecho de petición, y así se decide.

En efecto, y si bien es cierto que el silencio opera a favor del administrado, que al darle apariencia de una presunción de pronunciamiento negativo permite al particular seguir interponiendo los respectivos recursos administrativos, tal silencio de por sí, constituye una violación al derecho de petición, lo cual ha sido afirmado por esta Corte en los siguientes términos:

“La no respuesta de la Administración lesiona directamente una garantía constitucional, la contemplada en el artículo 67 relativa al derecho de petición, sin que pueda alegarse que el administrado podría seguir adelante con la interposición de los recursos subsiguientes ...”. (Sentencia de fecha 17 de diciembre de 1987).

En consecuencia, y al quedar plenamente comprobado el silencio de la administración ante la solicitud administrativa que formulara la parte accionante, esta Corte estima conculcado el derecho de petición, acogándose en consecuencia la opinión del Ministerio Público y así se declara.

c. Amparo contra sentencias

CSJ-SPA (26)

23-1-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En estos casos, de acuerdo con lo establecido en el artículo indicado, el presupuesto procesal para la procedencia del amparo constitucional contra decisiones judiciales es que el tribunal haya actuado fuera de su competencia y que, a su vez, se produzca una violación de derechos constitucionales. La jurisprudencia ha sostenido –principios que una vez más se reiteran– que la expresión “actuando fuera de su competencia” a que alude el mencionado artículo “no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de funciones, y en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales. En efecto, el Juez aún actuando dentro de su competencia, entendida ésta en el sentido procesal estricto, puede hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas para fines totalmente distintos al que se le confirió o actuar haciendo uso indebido de ese poder, independientemente del fin logrado, y dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional” (*vid.* sentencia de la Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1989, caso: El Crack, C.A.).

Por ello es que la Sala ha advertido que el amparo contra sentencias no es un medio idóneo para plantear nuevamente ante un tribunal el asunto que ya fue resuelto por otro mediante sentencia firme –por cuanto no actúa el juez de amparo como una segunda o tercera instancia sino como un tribunal de la constitucionalidad de un fallo judicial–, y que, en consecuencia, en caso de que lo que se cuestione al fallo no sean las vulneraciones constitucionales de suma gravedad indicadas –la usurpación de funciones o el abuso de

poder-, sino la apreciación o el criterio del juzgador sobre los hechos controvertidos o el derecho aplicable, entonces, la acción deberá ser desestimada por el juez (vid. decisiones del 06-10-92 y 16-11-95, casos: “Lácteos de Venezuela” e “Instituto Universitario de Tecnología Venezuela”).

Con base en los principios jurisprudenciales sucintamente expuestos, en el caso concreto, el actor le imputa a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 20 de septiembre de 1995 la violación de los artículos 49, 50, 68, 84, 88, 117, 118, 119, 138, 181, 204 y 206 de la Constitución, específicamente por cuanto fue declarada Con Lugar la apelación interpuesta por su contraparte contra la sentencia cautelar acordada en el juicio del recurso de nulidad por él ejercido contra el acto de la Universidad Nacional Abierta por el cual fue removido de las funciones que desempeñaba.

Ahora bien, observa la Sala que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo dictó en el caso una decisión ajustada a su actual como tribunal de segunda instancia, en donde consideró, haciendo uso de su potestad jurisdiccional de juzgar la procedencia o no de las acciones y solicitudes que ante él se planteen, que no existía presunción de lesión directa e inmediata de disposiciones constitucionales que hiciera operante la solicitud cautelar de amparo solicitado por el actor contra la Universidad Nacional Abierta, en virtud de la cual fue revocado el fallo del a quo, el Tribunal de la Carrera Administrativa, que en primera instancia había satisfecho la pretensión cautelar.

Ello, motiva a la Sala a declarar la improcedencia de la acción cuestionada precisamente porque su fundamentación escapa de los supuestos especiales y extraordinarios que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo exige para la precedencia del amparo contra sentencias judiciales, al no presentar el fallo cuestionado, de forma alguna, vicios de usurpación de funciones ni de abuso de autoridad, sino ser parte de la competencia que a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo le corresponde, como a todo órgano judicial, dentro del amplio poder de apreciación y valoración de los hechos controvertidos en el proceso.

CSJ-SPA (152)

29-2-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Respecto al fondo del asunto, se observa:

El artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, dispone lo siguiente:

“Igualmente procede la acción de amparo cuando el Tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional”.

De conformidad con tal disposición, es necesario para que pueda otorgarse un mandamiento de amparo constitucional contra un acto jurisdiccional, que dicho acto haya sido dictado actuándose “fuera de competencia”. La Sala, en este sentido, ha venido manteniendo una interpretación bien precisa. Se ha señalado, al respecto, lo siguiente:

“(…) se hace necesario interpretar el alcance de la expresión, actuando fuera de su competencia”, ya que pareciera que los tribunales que actúan dentro de su competencia pueden lesionar o vulnerar los derechos y garantías constitucionales y las actuaciones que perturban dichos derechos, no pueden ser impugnados por vía de amparo; es evidente que ningún Tribunal de la República tiene competencia para lesionar o vulnerar derechos y garantías constitucionales y ordenar actos que los lesionen.

En virtud de ello, se hace imperativo concluir que la palabra “competencia” no tiene el sentido procesal estricto como un requisito del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por cuanto no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de atribuciones, y en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías (...).

Al entender de manera amplia, la expresión “actuando fuera de su competencia” consagrada en el artículo 4 *ejusdem*, se procura un vínculo al aspecto constitucional del asunto, ya que la propia Constitución prohíbe el abuso de autoridad y la usurpación de funciones, cuando en los artículos 117, 118 y 119 establece que el ejercicio de la función pública, debe estar sujeta a la Constitución y las Leyes, que cada rama del poder público tiene sus funciones propias y que la autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

En definitiva, la acción de amparo contra resoluciones o sentencias judiciales procedería cuando el Tribunal usurpa funciones, ejerciendo unas que no le son conferidas o hace uso indebido de las funciones que le han sido atribuidas, lesionando con su actuación derechos o garantías constitucionales” (S. 12-12-89, caso: El Crack).

De acuerdo a la anterior jurisprudencia, que una vez más se ratifica, no debe confundirse la mención de que el Tribunal esté “actuando fuera de su competencia”, con la tradicional competencia procesal por la materia, territorio y cuantía. No es, en efecto, el amparo contra sentencias, una instancia recursoria más para controlar la competencia de los tribunales. Se trata, más bien, de algo relacionado con la función jurisdiccional confiada al Poder Judicial.

Ahora bien, en este caso, la accionante alega la incompetencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, pero ello no es suficiente, por las razones que antes han sido expuestas, para considerar que dicho órgano judicial haya actuado “fuera de su competencia” en el sentido establecido en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo; de allí que la presente acción de amparo sea inadmisibile.

En todo caso, debe observarse que la presunta incompetencia alegada, tampoco podía considerarse como una violación al derecho a ser juzgado por los jueces naturales, puesto que la simple incompetencia procesal no puede considerarse *a priori* como una vulneración del mismo. Por lo demás, ha podido advertir la Sala, del estudio de los alegatos manejados por la parte accionante, que lo que en última instancia se pretendía era continuar impugnando la validez de la Resolución N° 233 del 12-6-84; con lo que se intentaría transformar el amparo contra sentencias en una tercera instancia jurisdiccional, condición absolutamente ajena a su razón de ser.

CPCA

28-3-97

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Al respecto, esta Corte estima que el juez que conoce de una acción de amparo no puede constituirse en una suerte de tercera instancia, que daría lugar eventualmente a una cuarta, por vía de apelación del fallo que se dicte en este caso. Por consiguiente, al observar que la conducta denunciada por el accionante no constituye en modo alguno un abuso o una extralimitación o usurpación de funciones de tal naturaleza que pudiera hacer decir que el Juez obró “fuera de competencia”, lesionando un derecho constitucional del accionante, debe esta Corte declarar improcedente el amparo solicitado, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

A mayor abundamiento, se observa que la acción fue interpuesta por quien actúa como representante de “los presuntos herederos de la ciudadana Candelaria Hernández Espinoza”, no obstante lo cual se solicita amparo para los pretendidos derechos de los estudiantes, profesores, empleados y obreros del Colegio Jesús Maestro. Igualmente, se acciona contra una sentencia del Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, a pesar de que el mandamiento de amparo que se solicita obraría contra el Juzgado Cuarto de Parroquia del Distrito Federal. En tal sentido –y dado el carácter personalísimo del amparo, destacado reiteradamente en la jurisprudencia, según el cual éste no puede ser solicitando sino por el agraviado y contra el agraviante–, esta acción también tendría que ser declarada improcedente por tales motivos, de no mediar lo antes expresado.

De conformidad con lo previsto en el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, expresa esta Corte que no considera temerario el ejercicio de la presente acción.

CSJ-SPA (287)

11-4-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Bazar Bolívar Krikor e hijos C.A. vs. República (Ministerio de Fomento)

En efecto, entre otros alegatos señala la Juez titular que la solicitante del amparo interpuso al mismo tiempo recurso de hecho con idéntica fundamentación a la que su petición de amparo, por lo cual hizo uso de una vía judicial ordinaria, incurriendo en la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 5º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Igualmente alegó el consentimiento de la parte presuntamente agravante al hacer entrega de los locales y solicitar prórroga para retirar los bienes muebles de su propiedad.

Observa esta Sala que la Corte Primera no fue clara y precisa en la decisión de los alegatos tanto de la Juez, como de un tercer interviniente, cuya intervención consideró extemporánea, lo cual, sin embargo, no le impidió hacer referencia a sus argumentaciones. Observa igualmente que el fallo apelado se detiene en una disquisición completamente ajena al objeto del amparo sobre el discutido criterio de si la denegación del derecho de preferencia del inquilino, da lugar a actos de ejecución que produzcan el desalojo del inmueble. No aparece por otra parte pronunciamiento sobre la medida cautelar que había acordado, la cual debía haber declarado expresamente extinguida al pronunciarse sobre la revocatoria de la admisibilidad del amparo.

Procede esta Sala Político Administrativa a analizar la situación y constata que efectivamente el solicitante del amparo ocurrió paralelamente a otras vías para hacer valer las pretensiones que dedujera por tal medio, en razón de lo cual efectivamente estaba presente la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 5º del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ahora bien, no puede dejar de observar esta Sala que el control que ejerce el tribunal superior sobre el fallo del inferior cuando contra el mismo ha sido ejercida acción de amparo, es simplemente la tutela de la garantía constitucional que se denuncia conculcada y nunca el reexamen de los criterios jurisdiccionales utilizados por el sentenciador. La previsión del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe ser interpretada en la forma más restringida posible a los fines de no afectar la autonomía del juez ni despojar al sistema jurídico, en base a criterios ampliados sobre el alcance de la norma, de su garantía

fundamental que es la cosa juzgada. En efecto, aún cuando se interprete en su sentido más amplio la falta de competencia como decisión contraria a la garantía que la Constitución consagra, no puede, sin embargo, a través de amparo constitucional revisarse los fundamentos del fallo respecto al cual se imputa la violación de una garantía fundamental. En el caso presente, tanto los actores al cuestionar los actos de ejecución librados por el juez, como la misma Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al analizar la naturaleza del rechazo del derecho de preferencia en materia inquilinaria, se han apartado del sentido y alcance del amparo contra actos jurisdiccionales que se limita a constituir una garantía o barrera contra el ejercicio abusivo de la función jurisdiccional en el caso concreto que a través del mismo se denuncia

CPCA**25-4-96**

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Luego de definir en su artículo 2 el supuesto general de procedencia de la acción de amparo, la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales contempla algunos tipos especiales de dicha acción, en los artículos 3,4 y 5. Uno de ellos es el que se ha dado en denominar “amparo contra sentencia”, descrito en el artículo 4 en los términos siguientes:

“Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional.

En estos casos, la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva.”

La disposición transcrita ha dado lugar a ciertas dificultades de interpretación, que han ido siendo progresivamente aclaradas por la jurisprudencia. Uno de los principales puntos oscuros ha sido el relativo al sentido y alcance de la expresión “actuando fuera de su competencia”, referida a la conducta del tribunal atacada por vía de amparo.

En un primer momento, pudo entenderse que la competencia del tribunal accionado debía ser determinada mediante la aplicación de las reglas procesales ordinarias, conforme a las cuales se distribuye la competencia entre los diferentes órganos jurisdiccionales. Dentro de esa perspectiva, el juez ante el cual se solicitaba amparo contra una sentencia comenzaba por examinar si el tribunal que la había dictado era competente para ello por razón de la materia, la cuantía, el territorio o cualesquiera otros criterios legalmente aplicables al caso; sólo en el supuesto de estimar que no lo era, pasaba el juez de amparo a pronunciarse acerca del mérito de la acción, sobre la base del análisis de si el tribunal accionado había lesionado o no, con su decisión, un derecho constitucional al accionante. Si, por el contrario, determinaba que dicho tribunal había actuado dentro de su competencia, no entraba siquiera a analizar la denuncia de violación de derechos constitucionales.

Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia dio posteriormente un alcance más amplio a la frase “actuando fuera de su competencia”, en vista de que el criterio antes expuesta podía conducir a desestimar una solicitud de amparo contra una sentencia francamente violatoria de un derecho constitucional, sobre la base de que hubiera sido dictada por un tribunal perfectamente competente por la materia, el territorio o la cuantía. Así, en sentencia dictada en Sala Político Administrativa de fecha 12 de diciembre de 1989 (caso El Crack, C.A.), expresó lo siguiente:

“(…) se hace necesario interpretar el alcance de la expresión “actuando fuera de su competencia”, ya que pareciera que los tribunales que actúan dentro de su competencia pueden lesionar o vulnerar los derechos y garantías constitucionales, y las actuaciones que perturban dichos derechos no pueden ser impugnadas por vía de amparo; es evidente que ningún tribunal de la República tiene competencia para vulnerar o lesionar derechos y garantías constitucionales u ordenar actos que los lesionan.

En virtud de ello, se hace imperativo concluir que la palabra “competencia” no tiene el sentido procesal estricto como un requisito del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por cuanto no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de atribuciones y, en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales.

“En efecto, el juez, aun actuando dentro de su competencia, entendida ésta en el sentido procesal estricto, puede hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas para fines distintos al que se le confirió, o actuar haciendo uso indebido de ese poder, independientemente del fin logrado, y dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional. (Omissis).

“En definitiva, la acción de amparo contra resoluciones o sentencias judiciales procedería cuando el Tribunal usurpa funciones, ejerciendo unas que no le son conferidas o hace uso indebido de las funciones que le han sido atribuidas, lesionando con su actuación derechos o garantías constitucionales”.

Esta Corte comparte el criterio del Supremo Tribunal, el cual –si bien amplia el ámbito de aplicación del amparo contra sentencias de una manera más cónsona con el sentido garantizador de los derechos constitucionales que tienen el instituto del amparo– pone de relieve el carácter excepcional que debe tener el mismo cuando el objeto de ataque es una sentencia. Esta es, en efecto, el producto del ejercicio de la función jurisdiccional, uno de cuyos propósitos es el de poner fin, de manera definitiva, a los conflictos intersubjetivos de intereses surgidos en la sociedad; es por ello que uno de los atributos propios de la sentencia –una vez cumplidas las diferentes etapas y actuaciones en que las partes tuvieron oportunidad de alegar y probar cuanto creyeron conveniente, en apoyo de sus respectivas posiciones– es el de la cosa juzgada, que impide el replanteamiento indefinido del mismo asunto.

En atención a esa vocación de definitividad que tienen las decisiones emanadas de los tribunales y a las suficientes garantías que ofrecen a las partes en conflicto los procedimientos judiciales, el amparo contra las sentencias debe estar sometido a estrictos requisitos, tendientes a impedir que, so pretexto de solicitar amparo de derechos constitucionales pretendidamente violados, se esté intentando realmente reabrir indefinidamente los asuntos ya resueltos judicialmente e impugnar sentencias por vías diferentes o adicionales a los recursos que el propio ordenamiento jurídico-procesal ofrece para ello. Es razonable, por lo tanto, que se exija –como requisito de procedencia del amparo contra sentencias– el que la conducta del juez accionado constituya un abuso de poder o una grave usurpación o extralimitación de funciones, que lesione simultáneamente un derecho constitucional. En cambio, no podría proceder el amparo cuando el juez haya actuado dentro de los límites de su oficio, sólo que el accionante no está de acuerdo con los criterios jurídicos utilizados por aquél al adoptar su decisión.

Sobre la base de las anteriores consideraciones teóricas, sostenidas por esta Corte en anteriores ocasiones (ver sentencia de fecha 28-3-96; Caso: Candelaria Hernández), se pasa a analizar la solicitud de amparo formulada con la sentencia dictada el 3 de junio de 1994, por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Monagas y Territorio Federal Delta Amacuro y de lo Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental. Al efecto, se observa lo siguiente:

El accionante denuncia como violado su derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución de la República, al considerar que contra la decisión del Juzgado Superior “no procede el *Recurso de Casación* por disposición expresa de la Ley, lo que induce a concluir que no existen otras vías que permitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida”.

Ahora bien, el accionante fundamenta su acción en el hecho de que el fallo atacado revocó la decisión del Juzgado de Distrito que declaró desistido el recurso de nulidad interpuesto en su contra, por cuanto consideró que el cartel de emplazamiento a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia fue expedido el 28 de septiembre de 1993 y consignado oportunamente por la parte recurrente el día 13 de octubre de 1993. Tal decisión, a juicio del accionante, adolece del vicio de falso supuesto, en virtud de que del propio cartel se evidencia que fue librado el 23 de septiembre de 1993 y no el 28 de septiembre de 1993.

De lo anterior resulta que el accionante no le imputa al Juzgado Superior ninguna conducta constitutiva de abuso de poder o de una grave usurpación o extralimitación de funciones violatorias de su derecho constitucional a la defensa; así como tampoco denuncia el que se haya impedido presentar sus alegatos y sus probanzas, o que, de alguna otra manera, se le haya conculcado el derecho a la defensa. Solamente, se limita a replantear sus argumentos acerca del desistimiento del recurso de nulidad interpuesto en su contra; pretensión que fue declarada procedente por el Juez de Distrito, más no por el Superior, con base en las razones que expusieron en sus respectivos fallos.

Ante tal planteamiento, esta Corte reitera el criterio de que el juez de amparo no puede constituirse en una suerte de tercera instancia, que daría lugar eventualmente a una cuarta, por vía de la apelación del fallo que se dicte en este caso. Por consiguiente, abstracción hecho de lo correcto o incorrecto del criterio aplicado en el fallo accionado, al observar esta Corte que la conducta denunciada por el accionante no constituye en modo alguno un abuso de poder o una extralimitación o usurpación de funciones de tal naturaleza que pudiera hacer decir que el juez obró “fuera de su competencia”, lesionando un derecho constitucional al accionante, debe considerar improcedente el amparo solicitado, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así lo declara.

CPCA

2-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Ha sido constante y reiterada la jurisprudencia tanto de esta Corte, como de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que las causales de inadmisibilidad son de orden público y que aún habiendo sido admitida una solicitud el tribunal puede decidir su inadmisión antes de entrar a resolver el fondo del asunto planteado.

En el primer caso, nos encontramos frente a una acción de amparo contra una sentencia dictada también en un juicio de amparo.

Ahora bien, dispone el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, lo siguiente:

“Artículo 35.- Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días”.

Es decir, la vía de un nuevo amparo no estaba abierta para la decisión que se acciona, puesto que, habiéndola dictado el Juez Superior Civil (Bienes) y Contencioso Administrativo de la Región Central conociendo en primera instancia como Juez contencioso administrativo, la referida decisión debía necesariamente subir a esta Corte bien en apelación o bien en consulta, en un proceso de amparo.

Siendo ello así, a tenor de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo *ejusdem* la acción de amparo resulta inadmisibles puesto que la referida decisión –como se dijo– ha de ser revisada por esta Corte y en consecuencia estamos en presencia de un medio judicial preexistente y así se declara.

CSJ-SPA (290)

17-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Por ello es que la Sala ha advertido que el amparo contra sentencias no es un medio idóneo para plantear nuevamente ante un tribunal el asunto que ya fue resuelto por otro mediante sentencia firme –por cuanto no actúa el juez de amparo como una segunda o tercera instancia sino como un tribunal de la constitucionalidad de un fallo judicial–, y que, en consecuencia, en caso de que lo que se cuestione al fallo no sean las vulneraciones constitucionales de suma gravedad indicadas –la usurpación de funciones o el abuso de poder–, sino la apreciación o el criterio del juzgador sobre los hechos controvertidos o el derecho aplicable, entonces, la acción deberá ser desestimada por el juez (vid. decisión del 06-10-92, caso: “Lácteos de Venezuela”).

Con base en los principios jurisprudenciales sucintamente expuestos, en el caso concreto se observa que la actora le imputa a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 16 de noviembre de 1995 la violación de los artículos 84, 85 y 93 de la Constitución e incluso un vicio de usurpación de funciones, pero que en definitiva lo que cuestiona es el hecho de que dicho tribunal, al momento de decidir la apelación ejercida contra un fallo del Tribunal de la Carrera Administrativa, hizo una interpretación, a su forma de ver inconstitucional, de la normativa legal aplicable a lo relacionado con los lapsos para ejercer la querrela y la necesidad de que transcurran íntegramente los diez días que la Junta de Avenimiento tiene para contestar al trabajador acerca de su petición.

Ello, motiva a la Sala a declarar la inadmisibilidad de plano, de la acción ejercida, porque su fundamentación escapa de los supuestos especiales y extraordinarios que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo exige para el amparo contra sentencias judiciales, al no imputarse a la Corte Primera en el fallo impugnado, de forma alguna, el actuar fuera de su competencia constitucional, cometiendo vicios de usurpación de funciones o de abuso de autoridad, sino sólo objetarle la interpretación y posición asumida en relación con los artículos 15 y siguientes de la Ley de Carrera Administrativa, en torno a la necesidad o no

del vencimiento del lapso con que cuentan las Juntas de Avenimiento para que los funcionarios públicos puedan ejercer las acciones judiciales pertinentes, lo cual, evidentemente, es parte de la competencia que a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo le corresponde, como a todo órgano judicial, dentro del amplio poder de apreciación y valoración de los hechos controvertidos en el proceso.

Por tanto, la Sala desestima, *in limine litis*, la acción de amparo interpuesta por no cumplirse los requisitos especiales de la acción a que alude el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo. Así se declara.

CSJ-SPA (505)

18-7-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Como se ha indicado, se ejerce una acción de amparo constitucional contra una sentencia, concretamente la dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en fecha 8 de mayo de 1996.

En estos casos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la procedencia del amparo constitucional está condicionada a que el tribunal haya actuado fuera de su competencia y que, a su vez, se produzca una violación de derechos constitucionales. La expresión "*actuando fuera de su competencia*", a que alude el mencionado artículo, como ha dicho la Sala previamente: "*no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de funciones, y en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales. En efecto, el Juez, aún actuando dentro de su competencia, entendida ésta en el sentido procesal estricto, puede hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas para fines totalmente distintos al que se le confirió, o actuar haciendo uso indebido de ese poder, independientemente del fin logrado, y, dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional*" (*vid.* sentencia de la Sala Político-Administrativa del 12 de diciembre de 1989, caso: El Crack, C.A.)

Por ello es que el amparo contra sentencias no es un medio idóneo para plantear nuevamente ante un tribunal el asunto que ya fue resuelto por otro mediante sentencia firme –por cuanto no actúa el juez de amparo como una segunda o tercera instancia sino como un tribunal de la constitucionalidad de un fallo judicial–, y que, en consecuencia, en caso de que lo que se cuestiona al fallo no sean las vulneraciones constitucionales de suma gravedad indicadas –la usurpación de funciones o el abuso de poder–, sino la apreciación o el criterio del juzgador sobre los hechos controvertidos o el derecho aplicable, entonces, la acción deberá ser desestimada por el juez (*vid.* decisión del 06-10-92, caso: "*Lácteos de Venezuela*").

Con base en los principios sucintamente expuestos, en el caso concreto se observa que los actores le imputan a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 8 de mayo de 1996, la violación de los artículos 61 y 85 de la Constitución, pero que en definitiva lo que cuestionan es la interpretación que en dicho fallo se hace en torno al artículo 10 de la Ley Orgánica del Sufragio, que es el artículo que, al ser aplicado, determina la causal de inelegibilidad de los accionantes y el que hace que su postulación y proclamación hubiese sido anuladas.

Esa situación motiva a la Sala a declarar la inadmisibilidad, de plano, de la acción ejercida, porque su fundamentación escapa de los supuestos especiales y extraordinarios que el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales

exige para el amparo contra sentencias judiciales, al no imputarse a la Corte Primera en el fallo impugnado, de forma alguna, el actuar fuera de su competencia constitucional, cometiendo vicios de usurpación de funciones o de abuso de autoridad, sino sólo objetarle la interpretación y posición asumida en relación con el indicado artículo 10 de la Ley Orgánica del Sufragio, lo cual, evidentemente, es parte de la competencia que a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo le corresponde, como a todo órgano judicial, dentro del amplio poder de apreciación y valoración de los hechos controvertidos y las alegaciones en el proceso.

Por tanto, la Sala desestima, *in limine litis*, la acción de amparo interpuesta por no cumplirse los requisitos especiales de la acción a que alude el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

d. *Amparo sobrevenido*

CPCA

3-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Procede la interposición de un amparo sobrevenido dentro de un proceso de amparo constitucional en virtud del mandato del art. 6 ordinal 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

En tercer lugar alega la parte accionada que la presente acción de amparo ha debido haber sido declarada inadmisibles toda vez que las violaciones denunciadas fueron consentidas tácita y expresamente por los accionantes, y toda vez que la acción pertinente era la acción de nulidad por inconstitucionalidad conjuntamente con amparo cautelar.

En cuanto al primero de los alegatos observa esta Corte que no se ha verificado consentimiento expreso por parte de la parte accionante, toda vez que no transcurrió el lapso de 6 meses establecido en el artículo 6 numeral 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Dicho lapso es contado a partir del día 16 de marzo de 1996, fecha en la cual las empresas accionantes recibieron los mencionados oficios, y no a partir de la promulgación de la referida Resolución, toda vez que, repetimos, la acción no está ejercida contra aquella, sino contra la amenaza de su aplicación. Igualmente no considera esta Corte que haya habido consentimiento tácito por parte de las accionantes al realizar pagos por los conceptos señalados en la referida Resolución, en virtud de que la supuesta violación constitucional no deriva de la exigencia de dichos pagos, sino de la posibilidad de suspensión de operaciones mediante la misma.

En cuanto a la inadmisibilidad de la acción por haber debido interponerse una acción de inconstitucionalidad conjuntamente con amparo cautelar observa esta Corte lo siguiente:

Efectivamente la acción de amparo posee un carácter excepcional según el cual la misma procede únicamente a falta de un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional. Sin embargo, si el recurso de nulidad por inconstitucionalidad fuese el medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, el único aparte del artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no hubiese previsto la interposición conjunta de la acción de amparo y el recurso de nulidad por inconstitucionalidad.

Luego, por razones de lógica elemental, si el legislador permitió el ejercicio conjunto de ambas acciones es porque obviamente –se insiste– el recurso de nulidad por inconstitucionalidad en modo alguno puede constituir un medio breve y eficaz sustitutivo del “amparo contra norma”, por lo cual la presente acción de amparo resulta admisible, y así se declara.

En primer lugar considera necesario el sentenciador ratificar que esta Corte ha admitido la posibilidad de interposición de un amparo sobrevenido dentro de un proceso de amparo constitucional en virtud del mandato del artículo 6 ordinal 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Ahora bien, el objeto de este medio judicial se encuentra limitado a una lesión o amenaza de violación de derechos y garantías constitucionales que debe ser sobrevenida a un proceso en curso, es decir, posterior a la instauración de la litis. Por consiguiente, en el presente caso, para admitir la interposición del amparo sobrevenido sería necesaria la constatación de hechos o circunstancias ocurridas con posterioridad a la fecha de interposición del amparo autónomo, y luego, la subsiguiente verificación de que los mismos derivan en violaciones constitucionales.

A este respecto señala la parte accionante en su solicitud de amparo sobrevenido (interpuesto en la oportunidad de la audiencia oral):

“durante la tramitación del presente juicio el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, ha señalado que, *si las Empresas no pagan sus deudas y no abonan aunque sea una parte de la gran deuda acumulada* comenzará a exigir el pago de las tasas aeroportuarias en la oportunidad en que ocurra cada aterrizaje, despegue y estacionamiento”. (subrayado de la parte accionante).

En efecto, la apoderada judicial de la parte accionada señaló en el escrito de informe lo siguiente:

“en absoluto se les está amenazando con la suspensión de la autorización para realizar operaciones... la suspensión del crédito lo que trae como consecuencia es que si las Empresas no pagan la deuda o no abonan aunque sea parte de la gran deuda acumulada, a partir del 1º de marzo de 1996 deberán cancelar en efectivo o mediante cheque de gerencia... los servicio de aterrizaje y despegue, así como los de estacionamiento y cualquier otro servicio en cada oportunidad que los solicitaran para sus aeronaves”.

Ahora bien, una vez analizadas las declaraciones de la parte accionada, de las cuales los accionantes derivan su solicitud de amparo sobrevenido, esta Corte concluye que las mismas no constituyen hechos sobrevenidos. En efecto, de la simple lectura del escrito de informe consignado se desprende que a fin de diferenciar la suspensión del crédito (sanción aplicada efectivamente por el IAAIM) y la suspensión de autorización para efectuar operaciones (sanción de cuya aplicación se sienten amenazados los accionantes) la abogado representante de la parte accionada procedió a establecer las diferentes consecuencias jurídicas que ambas sanciones producían. A tal efecto señaló que la suspensión del crédito no acarrea la suspensión de la autorización, sino la obligación del pago inmediato al solicitar los servicios del IAAIM).

De manera tal que lo que los accionantes señalan como un hecho sobrevenido resulta simplemente la consecuencia fáctica inherente a la suspensión del crédito, y, por consiguiente, incluida en la solicitud de amparo “original”.

En base a lo anterior, y en ausencia de un verdadero hecho sobrevenido resulta improcedente la interposición de una nueva acción, y en consecuencia esta Corte debe desechar los nuevos alegatos y pedimentos contenidos en la referida solicitud. Así se declara.

Una vez sentado lo anterior considera necesario esta Corte hacer alusión al escrito que presentara la parte accionante con posterioridad a la consignación del escrito de opinión del Ministerio Público, y al respecto ratifica su criterio en cuanto a que:

“Pasadas 24 horas después de la audiencia oral y pública de las partes, no pueden formularse nuevos alegatos ni traerse a los autos nuevas pruebas, esto por cuanto la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone en su artículo 26 que el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro horas para decidir la solicitud de amparo constitucional”. (17-11-92 Exp. 92-13616)

De manera tal que siendo que la última actuación de las partes en el juicio de amparo constitucional es precisamente la audiencia pública y oral, en la cual las partes pueden presentar escritos de conclusiones, toda actuación posterior de las partes resulta extemporánea, y en consecuencia esta Corte no tomará en consideración los alegatos de la parte accionante expresados en el escrito consignado el 10 de abril de 1996. Así se decide.

Una vez sentado lo anterior procede esta Corte a pronunciarse sobre las supuestas violaciones constitucionales denunciadas y al respecto observa:

El accionante señala en primer lugar la violación de la garantía de legalidad de los delitos y penas en base a los siguientes argumentos:

“El artículo 69 de la Constitución consagra el conocido principio de legalidad de las penas (*nula poena sine lege*) en los siguientes términos: Nadie podrá ser... condenado a sufrir pena que no esté establecida por la ley preexistente.

“Resulta evidente entonces que los actos de rango sublegal que tipifican infracciones administrativas, y prevén las correspondientes sanciones son absolutamente inconstitucionales...”.

“La misma disposición sublegal, (artículo 6 de la Resolución Nº 175) establece una sanción para castigar a las operadoras aéreas que se encuentren insolventes en el pago de las tasas aeroportuarias, esta es, la suspensión de la autorización para efectuar operaciones; violando de ese modo el principio de legalidad de las penas (*nulla poena sine lege*) consagrado en el artículo 69 de la Constitución.

Observa esta Corte que efectivamente la mencionada Resolución Nº 175, siendo un acto de rango sublegal, establece una sanción, al determinar que “*será sancionado con suspensión de la autorización para efectuar operaciones* la falta de solvencia prevista en el Parágrafo Único del Artículo 5 de la presente Resolución”, y en consecuencia la misma resulta violatoria del texto constitucional y así se declara.

No obstante lo anterior, el Ministerio Público considera que la presente acción de amparo no procede alegando para ello lo siguiente:

“... del escrito del recurso de amparo presentado por ante esa Corte se desprende que la acción autónoma de amparo interpuesta contra la violación de los derechos y garantías constitucionales que derivan de la aplicación del artículo 6 de la Resolución Nº 175 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, más no se ejerce dicha acción contra el acto presuntamente lesivo de derechos y garantías constitucionales que resulta de la aplicación al caso concreto de la norma denunciada como inconstitucional, que a juicio del Ministerio Público son los oficios de fecha 16 de febrero del año en curso. Tal afirmación de esta representación Fiscal obedece al hecho de que son los oficios en referencia los lesivos a derechos y garantías constitucionales...”.

“En efecto ambos, norma y acto, prevén el mismo presupuesto, esto es la insolvenencia, pero acarrear consecuencias jurídicas diferentes, pues la primera contempla la suspensión de la autorización para efectuar operaciones como consecuencia de la falta de solvencia, y el segundo advierte a las peticionantes insolventes acerca de la

suspensión de la suspensión del crédito acordado a las mismas a partir del 01 de marzo de 1996, no existiendo pues correspondencia entre las consecuencias jurídicas de ambos, por lo que a juicio del Ministerio Público, mal podría esa Corte des-aplicar la norma al caso concreto”.

En base a lo anteriormente narrado considera el sentenciador que la representación del Ministerio Público incurrió en varias imprecisiones, a saber:

Establece en primer lugar la Representación Fiscal que el amparo no fue ejercido contra los oficios de fecha 16 de febrero de 1996, los cuales son efectivamente los actos lesivos de derechos y garantías constitucionales que resultan de la aplicación al caso concreto de la norma denunciada como inconstitucional.

Ahora bien, en primer término considera necesario esta Corte aclarar que los oficios de fecha 16 de febrero de 1996 no resultan de la aplicación al caso concreto del artículo 6 de la Res. N° 175. En efecto, no sólo el texto de los referidos oficios no hace señalamiento alguno a dicha norma, sino que, además, mal podrían tales oficios ser aplicación de dicha norma cuando la sanción impuesta por los mismos es diferente a la prevista en el artículo 6 de la Resolución. En base a lo anterior resultaría totalmente improcedente que los accionantes interpusieran la acción contra los referidos oficios, ya que los mismos no son aplicación de la norma tildada de inconstitucional.

No obstante lo expresado supra, comprende el sentenciador la insistencia de la Representación Fiscal de señalar a un acto específico (oficios de fecha 16 de febrero de 1996) como aplicación de la norma cuya inconstitucionalidad se cuestiona, y por consiguiente, como objeto de la acción, toda vez que, reiteramos, la acción de amparo interpuesta con fundamento en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no va dirigida contra una norma en sí, sino contra la aplicación de la misma a un caso concreto mediante un acto o una actuación.

Ahora bien, del examen de la solicitud de amparo interpuesta se desprende claramente que la presente acción fue interpuesta contra la amenaza de violación de derechos constitucionales, lo que en el caso concreto sería contra la amenaza de aplicación de la norma contenida en el artículo 6 de la Res. N° 175. Así lo señala el accionante al establecer:

“existe la amenaza inminente de que la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones o el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, actuando con fundamento en el inconstitucional artículo 6 de Resolución N° 175, suspendan la autorización que tienen nuestras representadas para realizar operaciones”.

Siendo entonces el presente un caso de amparo contra amenaza de violación obviamente todavía no existe un acto que constituya la aplicación concreta de la norma inconstitucional. Lo que si se requiere, es la existencia de una amenaza cierta, es decir, que efectivamente exista la posibilidad de que la norma sea aplicada al caso concreto de los accionantes. En este caso considera el sentenciador que la amenaza proviene de los oficios enviados a las accionantes en fecha 16 de febrero de 1996, ya que una vez que los mismos aplican una sanción con ocasión de la insolvencia de las accionantes, ciertamente se puede presumir que les será aplicada la sanción prevista en la aludida norma, toda vez que la misma posee el mismo presupuesto jurídico que la sanción contenida en los oficios, a saber, la insolvencia en el pago de las tasas aeroportuarias. En efecto, siendo que es un hecho cierto que las accionantes se encuentran en estado de insolvencia frente al IAAIM, y siendo que a las mismas les fue suspendido el crédito que mantenían con dicho Instituto en razón de tal

insolvencia, resulta fácil concluir que nace la posibilidad cierta de que se aplique la sanción prevista en el artículo 6 de la Resolución Nº 175, ya que, reiteramos, las accionantes encajan en el supuesto de hecho de la norma.

Por tanto ello considera la Corte que en efecto existe una amenaza de violación de la garantía de legalidad de las penas consagradas en el artículo 69 de la Constitución, pues se aplicaría una pena no contemplada en la Ley, sino establecida mediante Resolución.

Por último, debe observar esta Corte en relación con el alegato de la accionada referido a que “los accionantes alegan que el pago de los derechos que sus representadas adeudan al IAAIM derivan del artículo 5 de la Res. 175, siendo de observar que “lo que ellos atacan en su recurso original de amparo es la inaplicación del artículo 6 de dicha Resolución, y ahora pretenden que lo establecido en el artículo 5, que no fue atacado de ningún modo en su amparo original, no se cumpla, pues solicitan a la Corte que ordene al Instituto que se abstenga de declarar insolventes a sus representados aunque no paguen, solicitando ahora que se inaplique una norma que no fue accionada en el recurso de amparo autónomo (y tampoco en el que llaman sobrevenido)”.

Que en el *petitum* de su libelo los accionantes señalan: “pedimos que –en forma expresa– se ordene al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y a la Dirección de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, abstenerse de suspender, en el futuro, la autorización de AVENSA, SERVIVENSA, AEROTUY y ASERCA para realizar operaciones y que se continúen autorizando los despegues, aterrizajes, estacionamiento, habilitaciones, uso de pasarelas de embarque, etc., por parte de las aeronaves destinadas por las mencionadas empresas a la prestación de los servicios de transporte aéreo de pasajeros y carga, y demás operaciones realizadas por las mencionadas empresas”.

Luego no es cierto que lo que piden los accionantes sea que: “se abstenga de declarar insolventes a sus representados aunque no paguen” pues en modo alguno se encuentra cuestionado en la presente acción de amparo, ni los montos que establece la Resolución en concepto de pago de los servicios aeroportuarios, ni –como dice la representante de la accionada– se ha recurrido el artículo 5, y, por tanto, es objeto de la presente acción, el relevar a los accionantes el pago que establece la Resolución en referencia. Lo que se trata es de denunciar que se ha establecido una sanción mediante una Resolución y de pedir que la misma no les sea aplicada. Cosa que, en modo alguno, puede coartar al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, a hacer los cobros a que hubiere lugar y así se decide.

Voto salvado de la Magistrado Lourdes Wills Rivera

La Magistrado Lourdes Wills Rivera, dejando constancia del respeto que le merecen los criterios expresados por la mayoría sentenciadora, respecto a la procedencia de la acción de amparo interpuesta por las sociedades mercantiles Aerovías Venezolanas S.A. (AVENSA), Servicios Avenza (SERVIVENSA), Línea Turística Aerotuy L.T., C.A. (AEROTUY), y Aeroservicios Carabobo, S.A. (ASERCA), contra el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, manifiesta su disenso y en consecuencia, salva su voto, con fundamento en las razones que de seguidas se exponen:

En la decisión suscrita por la mayoría sentenciadora, se ordena tanto a la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones como al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, abstenerse de aplicar el artículo 6 de la Resolución Nº 175 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones “respecto a la situación jurídica de AVENSA, SERVIVENSA y ASERCA”. La norma en referencia establece que la insolvencia en el pago de las tasas aeroportuarias acarreará la suspensión de la autorización concedida a la línea que en ello incurra, para efectuar sus operaciones en los aeropuertos señalados en la citada Resolución.

Observa quien disiente que, tal como se describe en la sentencia de la mayoría, los apoderados de la parte accionante plantean en su solicitud, que es un hecho notorio que sus mandantes están autorizados para explotar el servicio de transporte aéreo de pasajeros y carga, a cuyos fines utilizan las instalaciones de los aeropuertos adscritos al Ministerio de Transporte y Comunicaciones y al Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía. Expresan asimismo que: “Es el caso que los referidos organismos pretenden cobrar a nuestras mandantes unas tasas por concepto de aterrizaje, estacionamiento, habilitación y utilización de puentes móviles en los referidos aeropuertos. Sin embargo, nuestras representadas consideran que la Resolución mediante la cual se crean dichos tributos adolece de serios vicios de ilegalidad, razón por la cual, mientras se decide la legalidad de la mencionada Resolución, han estimado conveniente suspender el pago de los importes facturados por concepto de la tasa aeroportuaria”. Continúa narrando la parte accionante que el 16 de febrero de 1996 las empresas que representan recibieron sendos oficios del Director de Administración del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía mediante los cuales se les notifica que: “dada la cuantiosa deuda que esa Aerolínea mantiene con el IAAIM, por concepto de tasas de aterrizaje, estacionamiento y cargos fijos de concesión... nos vemos en la imperiosa necesidad de suspender a partir del próximo 1° de marzo de 1996, el crédito que tenemos acordado con esa Empresa”. Aprecia la parte accionante que a partir del 1° de marzo de 1996, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía comenzará a reportar su insolvencia en el pago de tasas aeroportuarias, al Ministerio de Transporte y Comunicaciones por lo cual, existe el fundado temor de que, al declarar tal insolvencia, el referido Instituto Autónomo o la Dirección General Sectorial de Transporte Aéreo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, aplique la sanción consignada en el inconstitucional artículo 6° de la Resolución N° 175 y en consecuencia, acuerde suspender la autorización de AVENSA, SERVIVENSA y ASERCA, para realizar operaciones.

Con vista de la fundamentación expuesta por la parte accionante estima la Magistrado disidente que las empresas AVENSA, SERVIVENSA y ASERCA, carecen de la legalidad jurídica necesaria para solicitar protección constitucional por vía de amparo.

En efecto el decreto básico invocado por las accionantes, que es el derecho a operar sus aviones desde el Aeropuerto Internacional de Maiquetía, deriva de una relación jurídica preexistente entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y las empresas, a partir de la cual nació *simultáneamente* el derecho para las accionantes a realizar sus actividades desde el Aeropuerto citado y para el Instituto Autónomo en referencia, a cobrar y percibir las tasas aeroportuarias establecidas.

De manera que, si la parte accionante después de detener la autorización referida y haber esto pagando durante un lapso las tasas establecidas, decide suspender el pago al cual se obligó por considerar que “la Resolución mediante la cual se crean dichos tributos adolece de serios vicios de ilegalidad”, mal puede invocar protección por vía de amparo constitucional para legitimar una situación de incumplimiento de obligaciones jurídicas previamente contraídas.

Es indiscutible la unidad del sistema de normas que integran el ordenamiento jurídico y está fuera de toda duda, que la protección por vía de amparo constitucional está prevista para resguardar la situación jurídica de las personas que *estén en armonía con el derecho*, se ven *de manera indirecta*, por otras personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, en relación a derechos consagrados constitucionalmente. Resulta inconcebible entonces, a juicio de quien disiente, que *quien se ha colocado voluntariamente en una situación de incumplimiento de obligaciones legítimamente contraídas hacia la administración pública, que le ha otorgado una concesión*, pueda solicitar en vía judicial, que se reconozca como

válida y susceptible de ser protegida constitucionalmente, su situación de incumplimiento del orden jurídico vigente. Es cierto que las personas pueden tener una objeción de conciencia respecto a la norma jurídica, pero en el sistema jurídico venezolano no basta la sobre la injusticia o inconveniencia de una norma, aún cuando pueda estar bien fundada, para legitimar la insurrección contra ella o la negación de obediencia. Hay que tener presente que la oposición contra el orden jurídico establecido puede surgir tanto por la aspiración de una más perfecta justicia como por la intención egoísta de sustraerse al cumplimiento de los derechos y obligaciones que nos atañen.

En el presente caso, la solicitud de inaplicación del artículo 6 de la Resolución Nº 175, que constituye el objeto de la acción interpuesta, se insiste, se ha formulado con base en una situación de incumplimiento jurídico en la que voluntariamente se han colocado las quejas, al decidir suspender el pago de las tasas aeroportuarias a que se obligaron al obtener la autorización de operar. Por tanto, a juicio de quien disiente de la mayoría sentenciadora, las quejas *están en desarmonía con el derecho*, no han formulado una aclamación legítima pues la negativa de pago de las tasas en referencia no son derechos, mucho menos como supuesto legítimo para invocar protección constitucional.

En fin, estima finalmente la disidente que la rebeldía de la parte accionante, representada por su resistencia a pagar las tasas establecidas, para colocarse en el supuesto de una norma le pueda acarrear suspensión de la autorización concedida, no puede ser protegida por vía de amparo, por no constituir una situación de injusta despreciación del accionante frente a una aludida emanada de violación constitucional por parte del ente a quien corresponda la aplicación del artículo 6º de la Resolución Nº 175.

Por todo ello, el amparo solicitado, a juicio de quien disiente, debió ser declarado improcedente.

F. Inadmisibilidad

a. *Carácter de orden público*

CPCA

20-3-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Siendo los requisitos de admisibilidad del amparo una cuestión de orden público, la inadmisibilidad puede declararse en cualquier estado y grado de la causa.

Corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la consulta que le ha sido planteada sobre la sentencia dictada por el Tribunal "*a-quo*".

A tal fin se observa que el referido Juzgado dictó sentencia mediante la cual declaró inadmisibile, la acción de amparo ejercida, como consecuencia de haber existido respecto de la denunciada omisión, consentimiento por parte del accionante, ya que transcurrieron más de seis (6) meses desde la fecha en que la solicitud fue recibida por la mencionada Alcaldía, lo cual está evidenciado en el sello de recepción que aparece estampado en ésta, cursante al folio 6 de expediente.

En efecto, a pesar de que por decisión de fecha 30 de noviembre de 1995 el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Nor-Oriental *admitió* la presente acción de amparo constitucional, requiriendo del presente agravante el informe, sobre la pretendida violación imputada por el accionante, según lo previsto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, posteriormente en fecha 13 de diciembre de 1995, al momento de decidir el fondo, la declarará *inadmisibile*.

En tal sentido esta Corte observa:

El artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece los requisitos de admisibilidad, y en el caso de autos está presente, tal como lo apreció el “a-quo”, una de las causales de inadmisibilidad, específicamente la prevista en el ordinal 4° del citado artículo 6 *ejusdem*, al consentir el accionante los actos denunciados como violatorios de sus derechos constitucionales; concretamente, en el presente caso ha transcurrido exactamente un año desde el 30 de noviembre de 1994, fecha de la solicitud efectuada ante la referida Alcaldía, hasta el 30 de noviembre de 1995, cuando fue interpuesta la acción de amparo ante el Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Nor-Oriental, por lo cual ha transcurrido más de seis meses desde la fecha en que se ha debido responder tal solicitud.

Ahora bien, siendo los requisitos de admisibilidad una cuestión de orden público, la inadmisibilidad puede declararse en cualquier estado y grado de la causa.

En consecuencia obró correctamente el “a-quo” al haber declarado la inadmisibilidad de la presente acción de amparo, la cual ha de ser confirmada por esta Corte.

b. *Carácter de la amenaza*

CSJ-SPA (499)

30-6-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Pasa la Sala a decidir, y al respecto observa:

Como se puede observar, la presente acción de amparo fue ejercida por los miembros del Consejo de Administración de la Caja de Ahorros del Ministerio de Energía y Minas contra la amenaza de que la Superintendencia de Cajas de Ahorro procediera a decretar una medida de intervención de dicha asociación por la existencia de supuestas irregularidades, sin el cumplimiento previo de los procedimientos y pasos legales establecidos para ello.

El 20 de septiembre de 1994, la Corte Primera dictó medida cautelar por la cual ordenó a la Administración no proceder contra los actores sin dar cabal acatamiento a las previsiones legales y sublegales sobre la materia y, sin embargo, durante el tiempo transcurrido desde esa decisión hasta que concluyó el proceso de amparo, mediante sentencia definitiva de fecha 19 de diciembre de 1995, la Superintendencia de Cajas de Ahorro procedió a dictar en noviembre de 1994 medida de intervención de esa asociación por considerar probadas irregularidades graves en la administración y disposición de sus fondos por los directivos.

Luego, en marzo de 1995, una vez que concluyó la intervención de la referida Caja de Ahorros del Ministerio de Energía y Minas y que se había vencido el período de la directiva anterior, se llevó a cabo la elección para la designación de nuevos miembros del Consejo de Administración y Fiscalización, en la cual resultaron electos los ciudadanos Ruth Herrera de Carbonell, Jhonny Martínez y Max Majano, entre otros, quienes se encargaron desde entonces de la administración de dicha asociación durante el período 1995-1997 y quienes, además, acudieron a la Corte Primera para expresar la situación de esa cooperativa para finales de 1995 y los resultados de la intervención realizada sobre la administración desempeñada por los actores.

Sin embargo, a pesar de los cambios sucedidos, la Corte Primera dictó sentencia el 19 de diciembre de 1995, en cuyo texto, luego de declarar extemporáneos los escritos presentados por los nuevos miembros administrativos de la Caja de Ahorros del Ministerio de Energía y Minas, acordó la suspensión de la intervención de dicha asociación y la reincorporación de los actores en los cargos de dirección que ejercían por el tiempo que restaba del período para el cual fueron electos.

Pues bien, a juicio de esta Sala, dicha decisión del 19 de diciembre de 1995 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, es nula por ser inejecutable, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, ya que era totalmente impertinente ordenar la suspensión de una intervención que para marzo de 1995, es decir, nueve meses antes de decidida la controversia, había cesado y por cuanto, también es impracticable poner a unos ciudadanos en el ejercicio de unos cargos de administración que estaban siendo ocupados por otros, quienes, una vez vencido el lapso que les correspondía a aquellos, fueron legítimamente elegidos por el órgano competente y quienes tienen el derecho de desempeñarse en tales funciones durante el período para el cual fueron elegidos.

Esta situación de ilegalidad de la sentencia apelada obliga a la Sala a pasar a decidir directamente, según lo permite el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, sobre la procedencia de la pretensión de amparo constitucional de los actores, y al respecto se observa:

Como se ha indicado, la presente acción se ejerció contra la amenaza de que fuera emitida por la Superintendencia de Cajas de Ahorro una medida de intervención de la Caja de Ahorro y Previsión Social del Ministerio de Energía y Minas sin el cumplimiento de los procedimientos legalmente pautados y en violación de los artículos 49, 59, 67, 68, 69, 70 y 72 de la Constitución. Es el caso que esa acción, desde su inicio, debió ser declarada inadmisibles por el tribunal competente por cuanto ni era tal amenaza posible ni inmediata, como lo exige el artículo 6º, numeral 2 de la Ley Orgánica de Amparo; ni tampoco podía ser utilizada la vía del amparo constitucional a los fines de impedir el normal desempeño de las funciones que el Ordenamiento legal y sublegal otorga a los órganos que ejercen el Poder Público, en especial cuando tales poderes son de inspección y fiscalización y están destinados a la protección de los derechos e intereses de un grupo de ciudadanos, concretamente los miembros de la Caja de Ahorro del Ministerio de Energía y Minas.

En efecto, no era posible determinar de la documentación que aportaron los actores en el inicio y transcurso del proceso, que era inminente la amenaza de la Superintendencia de Cajas de Ahorro de intervenir la asociación que administraban sin dar acatamiento a los requisitos legales para tal fin, ya que la comunicación dirigida por el Ministro de Energía y Minas al Ministro de Hacienda para que girara las instrucciones pertinentes para que procediera a la inmediata intervención de la Caja de Ahorros de aquel Ministerio no podía servir como base para afirmar que éste, y especialmente la Superintendencia de Cajas de Ahorro, daría cumplimiento a tal solicitud sin obedecer las disposiciones legales y sublegales que determinan su actuar.

Interpretar lo contrario sería suponer que los actos de la administración, antes de ser dictados, serán ilegales y contrarios a los derechos de los particulares, lo cual es evidentemente desatinado y constituye no sólo una violación del principio de ejecutividad de éstos –consagrado legalmente en nuestro derecho– sino además un desconocimiento de la función revisora del actuar administrativo –ya producido– que ostenta la jurisdicción contencioso administrativa.

Por tanto, al no ser inminente la supuesta amenaza de violación constitucional invocada por los actores, debe forzosamente declararse, de plano, la inadmisibilidad de la acción propuesta.

Además, tampoco debía dársele entrada a la acción de autos por cuanto para decidir la pretensión de los actores debía el juzgador determinar o verificar el cumplimiento o no de disposiciones de rango legal y sublegal por la Superintendencia de Cajas de Ahorro –concretamente las disposiciones de la Ley de Asociaciones y Cooperativas y su Reglamento– lo cual escapa del control de la jurisdicción de amparo constitucional y se compadece, más

bien, con la labor de los tribunales contencioso administrativos a los que compete, en general, conocer de la contrariedad al Derecho de los actos emanados de la Administración Pública.

Así, por no estar en juego verdaderamente la violación directa e inmediata de disposiciones consagratorias de derechos constitucionales sino, en todo caso, el acatamiento de disposiciones legales y sublegales, debe forzosamente, desde el inicio del proceso, declararse la inadmisibilidad de la acción de conformidad con los artículos 1º, 2º y 6º, número 5, de la Ley Orgánica de Amparo.

Por último, quiere en todo caso indicar la Sala que las circunstancias acaecidas durante el proceso de amparo –que se inició en agosto de 1994 y terminó, en primera instancia, el 19 de diciembre de 1995– hacían imposible acceder a la pretensión de los actores, en virtud de que la intervención de la Caja de Ahorro del Ministerio de Energía y Minas fue efectivamente realizada –observándose de la documentación pertinente que si bien pudo haber dejado de cumplirse algún extremo legal los actores tuvieron conocimiento de la acción de la Superintendencia de Cajas de Ahorro que excluye cualquier violación del derecho a la defensa y al debido proceso–, que dicha medida concluyó en marzo de 1995 y que posteriormente, fueron elegidas nuevas autoridades administrativas y de fiscalización sin que tal proceso comicial hubiese sido de forma alguna cuestionado. Todo lo cual, que debía ser tomado en cuenta al momento de decidir, era suficiente para desestimar la pretensión esgrimida. Así se declara.

CPCA

8-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Debe igualmente igualarse que en el presente caso, la acción de amparo ha sido interpuesta contra una “amenaza” de violación al derecho a la defensa.

En tal sentido, la Asociación Civil de Expendedores de Víveres y Relacionados al Estado Anzoátegui (ACEVRA) alegó que el INDECU - Dirección Regional del Estado Anzoátegui procedió a sancionar a varios miembros de tal asociación “...sin que previamente les permitiera *defenderse* ...”. Tal alegato es igualmente impersonal, desde que se refiere a los integrantes de la mencionada asociación y no a ella.

Específicamente alegó tal asociación que en fecha 13 de mayo de 1995 el referido INDECU procedió a cerrar los locales comerciales de los establecimientos El Mundo, Hun Fung y Barrio Sucre (únicos miembros de la asociación en relación a los cuales esta Corte admitió la presente acción), sin que mediara previo procedimiento donde pudieran tales miembros interponer sus alegatos y defensas, lo cual constituye –según su decir– violación al derecho constitucional a la defensa.

Indican los apoderados judiciales de la parte actora en el petitorio de la presente acción, que el ente accionado “... ha cercenado y amenaza de cercenar, el derecho inquebrantable a la defensa, al acordar, o mejor ejecutar, cierres intempestivos... sin que medie procedimiento previo alguno... por lo que nuestra representada se encuentra en una permanente zozobra... ya que existe una amenaza permanente de violar la garantía Constitucional establecida en el artículo 68 de nuestra Carta Magna...”. De nuevo incurren los apoderados actores en el planteamiento de pretensiones de protección constitucional respecto de una persona diferente (la Asociación) de la supuestamente lesionada por la actividad que se imputa a la parte accionada (establecimientos comerciales).

Por otra parte observa la Corte que la presente acción de amparo está contemplada en el artículo 2 de la Ley de la materia, la cual establece que “...la acción de amparo procede

contra cualquier hecho, acto u omisión provenientes de los órganos del Poder Público Nacional... que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley...”. En relación al término “amenaza de violación” el legislador realizó una interpretación auténtica del mismo, al señalar en el aparte único de tal artículo que “... se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea inminente...”.

Esto es, que la procedencia de este tipo de amparo requiere dos elementos concurrentes: la existencia de una amenaza por parte del órgano accionado, y que tal amenaza sea inminente.

Según el diccionario de la Real Academia Española, inminente es aquello “que amenaza o está para suceder prontamente”. Implica ello, que la amenaza –fundado temor de causar algún mal– debe estar “pronta a sucederse”, esto es, que el acto, hecho u omisión que va a generar tal amenaza inminente debe ya existir o al menos, estar pronto a materializarse.

Ahora bien, el hecho de que el órgano accionado haya clausurado los tres establecimientos comerciales ya mencionados el día 13 de mayo de 1995 sin previo procedimiento, lo cual configura una violación flagrante del derecho a la defensa, en modo alguno configura la “amenaza inminente” a que se contrae el artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues tendría la accionante la carga de alegar y probar los hechos que configuran la causa del fundado temor acerca de la lesión “pronta a sucederse”.

En efecto, la parte actora se limita a alegar en su escrito de amparo, de manera genérica e imprecisa, que existe una “amenaza” de que el INDECU clausure nuevamente los establecimientos comerciales afiliados a la asociación presuntamente agraviada, de manera arbitraria e intempestiva, más nunca alega la inminencia de tal amenaza, ello es, no menciona cual acto, hecho u omisión del INDECU –materializado, o por materializarse prontamente– va a generar en un lapso de tiempo inmediato, una lesión a sus derechos constitucionales, así como tampoco la referida a los tres establecimientos a los cuales se les habría admitido la acción ni siquiera a todos los accionantes sino a todos los miembros de la asociación, poniéndose nuevamente de manifiesto el carácter impersonal de amparo y de los alegatos que la fundamentan.

En efecto, la acción de amparo no puede ser declarada ante un temor de amenaza, sin atender a un caso concreto (que genere precisamente la inminencia de la amenaza denunciada), y que además haya sido demostrado, debiendo destacarse que las únicas pruebas susceptibles de apreciación se limitan a un acto de inspección y órdenes de cierre posteriores respecto de los tres establecimientos, todas las otras pruebas fueron presentadas en forma extemporánea.

Voto salvado de la Magistrado Belén Ramírez Landaeta

La Magistrado Belén Ramírez Landaeta, salva su voto del fallo que antecede con fundamento en las siguientes consideraciones:

En el fallo del cual se disiente se hacen una serie de consideraciones que vienen a reiterar todo lo que ha sido jurisprudencia de este Corte y con lo cual, quien suscribe el presente voto salvado, está en un todo de acuerdo. No obstante, lo sostenido a partir de la página 14 del mismo fallo, le lleva a disentir del mismo por cuanto allí se afirma que: “...el hecho de que el órgano accionado haya clausurado los tres establecimientos comerciales ya mencionados el día 13 de mayo de 1995 sin previo procedimiento, lo cual configuraría una violación flagrante al derecho a la defensa, en modo alguno configura la “amenaza inminente” a que se contrae el artículo 2 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues tendría la accionante la carga de alegar y probar los hechos que configuran la causa del fundado temor acerca de la lesión “pronta a sucederse”.

Discrepa la disidente del razonamiento transcrito y en su criterio está más ajustado al espíritu de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales la Opinión del Ministerio Público cuando –sobre el mismo punto– afirma “...‘la actuación que hace presumir un daño inminente’ está representada por los cierres del Automercado El Mundo, Comercial Barrio Sucre, S.R.L. y Comercial Huan Fun ocurridos el 13 de mayo de 1995, con la ‘prescindencia total y manifiesta de procedimiento alguno para el esclarecimiento de la verdad, sea el pautado en la Ley de Protección..., o fuera el establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos’ tal como alude el representante legal de esos establecimientos”.

c. *Situación jurídica irreparable*

CPCA

18-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La acción de amparo interpuesta está dirigida al restablecimiento del derecho a la defensa alegado por el accionante. En este sentido, señaló el accionante que no se le notificó de la apertura del procedimiento para de esta manera concederle el plazo de diez (10) días para que exponga sus pruebas y alegue sus razones.

Igualmente señaló violados los artículos 130 y 123 de la Ordenanza de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, en virtud de que el prenombrado artículo prevé que a “... tal fin notificará al infractor o infractores...”, lo cual según el accionante no ocurrió, por lo que pretendió que se le acordara la acción de amparo mientras fuese decidida la apelación que interpuso en fecha 24 de octubre de 1995 ante la Cámara Municipal del Municipio Guanta y se agoten todos los recursos que la ley contempla.

El accionante en la diligencia consignada en fecha 16 de noviembre de 1995 (Folio N° 53), admitió que ya habían sido demolidas las bienhechurías a que se refiere la presente acción de amparo, por lo que considera esta Corte que al ser evidentemente irreparable la lesión que pretendía evitarse por vía de amparo, (ordinal 3° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales) ya que el objeto del presente amparo era evitar la demolición de las bienhechurías mientras se decidía la apelación en la Cámara Legislativa del mencionado Municipio, estuvo en lo correcto el a quo al decidir la inadmisibilidad de la acción aplicando la causal contenida en la norma citada y así se declara.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Observa esta Corte que el Tribunal a quo, declaró inadmisibile el amparo, de conformidad con lo establecido en el numeral 3° del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que prescribe lo siguiente:

“Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no pueden volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

Observa esta Corte, que los accionantes solicitaron al Tribunal a quo, en su petitorio segundo: “Que de manera urgente cautelar e inmediata se acuerde (*sic*) la suspensión de la Juramentación y Toma de Posesión del ciudadano Raúl Bermúdez, como Alcalde del Municipio Autónomo Sucre del Estado Miranda.

Ahora bien, tal y como se desprende de los dichos de los propios accionantes este hecho, (de la juramentación y toma de posición) se llevó a cabo el pasado tres (3) de enero de 1996, y la solicitud de amparo constitucional se recibió ante ese despacho el día cuatro (4) de enero de 1996, (véase folio 8), por ende resulta evidente que la situación se encuadra dentro del supuesto de hecho del artículo 6, numeral 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y en consecuencia es ajustada a derecho la declaratoria de inadmisibilidad apreciada por el *a quo*, y así se declara.

CPCA

27-6-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Determinando lo anterior, pasa esta Corte a pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción de amparo y al efecto observa que, la pretensión del accionante en el presente proceso está referida a solicitar que se ordene su inscripción como estudiante regular en el período académico 1992-2.

Observa la Corte, que está evidenciado en el expediente, que las pruebas de evaluaciones correspondientes al período Académico 1992-2 comenzaron a partir del día 12 de diciembre del mismo año, tal como ha sido afirmado por la accionante. De manera que, para el día 15 de diciembre de 1992, fecha en la cual fue recibido el presente expediente en esta Corte, el lapso de inscripciones para el período académico 1992-2 había culminado y la escolaridad inherente al mismo había avanzado hasta una magnitud tal, que se hacía imposible ordenar la inscripción e ingreso de un estudiante, por lo cual nos encontramos frente a una evidente situación irreparable en los términos previstos en el ordinal 3º del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En consecuencia la acción interpuesta debe ser declarada inadmisibile y así se declara.

CSA-SPA (196)

21-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Mario Urdaneta vs. Consejo Supremo Electoral

El artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

Artículo 8.- La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, en la sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de la acción de amparo contra el hecho, acto u omisión emanados del Presidente de la República, de los Ministerios, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República, del Contralor General de la República, o del Consejo Supremo Electoral”.

La presente acción de amparo fue interpuesta contra “la conducta omisiva del Presidente y demás miembros del Consejo Supremo Electoral”, organismo éste beneficiario del fuero especial que establece la norma antes transcrita, por lo que la competencia para conocer de la

mencionada acción corresponde en única instancia, a esta Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con los derechos o garantías denunciados como conculcados. Ahora bien, esta Sala observa que, en el caso *subjudice* ha sido denunciada la violación del derecho contenido en el artículo 67 de la Constitución, relativo al derecho de petición, el cual es afín con la materia administrativa, por lo que corresponde a esta Sala conocer de la acción de amparo interpuesta y así se declara.

En cuanto a la admisibilidad de la presente acción de amparo constitucional esta Sala observa que la pretensión de la misma está destinada a que se ordene a la directiva del Consejo Supremo Electoral dar oportuna respuesta al acuerdo suscrito por el Alcalde y la Cámara Municipal del Municipio Catatumbo del Estado Zulia, relativo a la organización de los circuitos electorales de concejales para las elecciones del mes de diciembre de 1995.

Al respecto, el ordinal 3º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala:

“Artículo 6.- No se admitirá la acción de amparo: 3) Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

En base a la norma precedentemente transcrita, en los actuales momentos y por cuanto se aprecia que después de tres meses de haberse efectuado las elecciones para concejales no es posible reparar la situación jurídica infringida a través de este medio procesal, la presente acción de amparo resulta inadmisibile y así se declara.

d. *Litispendencia*

CPCA

20-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

No es admisible la acción de amparo cuando esté pendiente de decisión una acción de amparo ejercida ante un Tribunal en relación con los mismos hechos en que se fundamenta la acción propuesta.

No obstante, debe observarse que de acuerdo al reiterado criterio jurisprudencial de esta Corte (Véase, por ejemplo, sentencia de fecha 17 de julio de 1992, caso: Jesús Regnault y otros contra Instituto Venezolano de los Seguros Sociales) la admisibilidad, por ser una cuestión de orden público, puede ser revisada por el Juez en cualquier tiempo. En atención a estos criterios pasa la Corte a pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción propuesta.

En este sentido se observa que a los fines de fundamentar la solicitud de amparo formulada, los apoderados judiciales de la empresa accionante exponen que los días 22 y 24 de noviembre de 1994, el Director de Gestión Urbana de la Alcaldía del Municipio Libertador, “realizó diversos operativos de desmantelamiento de los medios publicitarios ubicados en las Avenidas Urdaneta y Baralt, de la ciudad de Caracas, removiendo los medios publicitarios de (su) representada allí ubicados”.

A ello añaden los apoderados judiciales de la accionante que “durante las últimas semanas (su) representada ha venido recibiendo amenazas de funcionarios de la Alcaldía, de que van a proceder al desmantelamiento y remoción de los medios publicitarios restantes que posee (su) representada en Jurisdicción del Municipio Libertador...”.

Constituyen estas afirmaciones la base sobre la cual sustentan los apoderados de la accionante su solicitud de amparo constitucional.

Adicionalmente, en el mismo escrito de solicitud de amparo, los apoderados judiciales de la accionante han expuesto que contra las actuaciones de las autoridades municipales que los días 22 y 24 de noviembre de 1994 removieron los medios publicitarios de la empresa actora ubicado en las avenidas Urdaneta y Baralt de la ciudad de Caracas, se interpuso acción de amparo constitucional, la cual, de acuerdo a lo afirmado por los apoderados de la accionante, cursaba al momento de interponer la solicitud sobre la que ahora se decide, por ante esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, observa la Corte que en el expediente identificado con el número 95-17073, según la nomenclatura de esta Corte, constan las actuaciones relativas a la apelación interpuesta por la apoderada judicial de la empresa Postes Publicitarios Viales 2001, C.A., contra la sentencia dictada el 21 de noviembre de 1995 por el Juzgado Superior Tercero en lo Civil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, mediante la cual se declaró *inadmisible* e *improcedente* la acción de amparo interpuesta por la mencionada empresa contra el Director de Gestión Urbana de la Alcaldía del Municipio Libertador del Distrito Federal.

Observa la Corte que la solicitud de amparo que diera origen a la apelación antes mencionada –interpuesta por la empresa también apelante en el caso de autos– ha estado fundada. Igualmente, en los mismos hechos que, según lo expuesto, están en la base de la presente solicitud de amparo.

En efecto, se fundamenta la solicitud de amparo constitucional contenida en el mencionado expediente Nº 95-17073, en las remociones de diversos medios de publicidad ubicado en las avenidas Urdaneta y Baralt de la ciudad de Caracas, realizadas los días 22 y 24 de noviembre de 1994, por las autoridades del Municipio Libertador del Distrito Federal. Al hilo de estos hechos solicitó la empresa Postes Publicitarios Viales 2001, C.A., en el marco de la acción de amparo antes identificada, que como restablecimiento de los derechos constitucionales que estimó lesionados, se le permitiera reinstalar los medios de publicidad removidos, y que se impidiera la remoción de los restantes medios de publicidad de su propiedad que aún se encuentran ubicados en la jurisdicción del mencionado Municipio.

Observa, por tanto, la Corte que la presente acción de amparo versa sobre el mismo objeto que la antes indicada, se fundamenta en los mismos hechos y reproduce pretensiones previamente deducidas por la accionante a través de la solicitud de amparo a la cual se ha hecho referencia.

A la vista de estas consideraciones debe indicar la Corte que la disposición contenida en el numeral 8 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales prevé, a la letra, lo siguiente:

“Artículo 6.- No se admitirá la acción de amparo: ...omissis...

B) Cuando esté pendiente de decisión una acción de amparo ejercida ante un Tribunal en relación con los mismos hechos en que hubiese fundamentado la acción propuesta”.

Como se deja ver de todo lo antes expuesto, al momento de interponer la presente acción de amparo constitucional, se encontraba pendiente de decisión por ante esta Corte, tal como

lo admite la accionante en su solicitud, otra acción de amparo ejercida por la misma empresa, fundamentada en los mismos hechos y por la que se habían deducido las pretensiones igualmente planteadas en el presente caso.

En consecuencia, estima la Corte que la acción de amparo constitucional interpuesta es inadmisibles a tenor de lo establecido en el antes citado precepto contenido en el numeral 8 del artículo 6 de la Ley en la materia, y así expresamente se decide.

A más de todo lo antes expuesto debe señalar la Corte que las producciones de un pronunciamiento sobre la solicitud de amparo en el caso de autos sería contrario a los efectos de la cosa juzgada que derivan de las decisiones judiciales definitivamente firmes.

En efecto, consta en el mencionado expediente N° 95-17073, que mediante sentencia de fecha 15 de febrero de 1996 esta Corte decidió acordar mandamiento de amparo constitucional a favor de la empresa Postes Publicitarios Viales 2001, C.A., en virtud del cual se ordenó al Director de Gestión Urbana del Municipio Libertador del Distrito Federal abstenerse de acordar o decidir la remoción o retiro de otros medios de publicidad propiedad de la citada empresa, que hayan sido instalados en la jurisdicción del mencionado ente municipal, sin que tal orden o acuerdo sea el producto de la tramitación del procedimiento legalmente establecido, y se permita a la empresa exponer sus alegaciones y promover y evacuar las pruebas tendientes a sustentarlas.

Estima la Corte, por lo tanto, que la producción de cualquier nuevo pronunciamiento sobre los hechos que fundamentaron la protección acordada –como se pretende en el caso de autos– constituiría una violación de los principios que derivan de la cosa juzgada, en los términos establecidos en el artículo 273 del Código de Procedimiento Civil (cosa juzgada material), de acuerdo al cual “la sentencia definitivamente firme es ley de las partes en los límites de la controversia decidida y *es vinculante en todo proceso futuro*”. (subrayado de la Corte).

Estima la Corte que las anteriores consideraciones suponen, igualmente, la inadmisibilidad del recurso incoado, pues, como quiera que está negado emitir un nuevo pronunciamiento sobre los hechos y las pretensiones resueltos por esta Corte en el fallo antes señalado, es evidente que existe, en consecuencia, una prohibición expresa de la Ley (artículo 273 del Código de Procedimiento Civil) que impide tramitar la acción incoada, lo cual, a tenor de lo establecido en el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil –aplicable al proceso del amparo en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley en la materia–, supone la inadmisibilidad de la acción propuesta, y así expresamente se decide.

e. *Existencia de otros medios*

CSJ-SPA (88)

6-2-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José A. Alvarado y Ernando Daniel Durán vs. Consejo Supremo Electoral.

Consagra el punto 5 del artículo 6° de la Ley Orgánica de Amparo que no se admitirá la acción de amparo “cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes”.

Esta causal de inadmisibilidad es cónsona con los principios que le son esenciales a la acción de amparo, específicamente con el relativo a su carácter extraordinario o especial, por el cual, tal como lo ha sostenido este Máximo Tribunal aún con anterioridad a la promulgación

de la ley sobre la materia, que la procedencia de esta acción está limitada a los casos excepcionales en que se hubieren agotado, no existan o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño (*vid.* decisión del 06-08-87, caso: “Registro Automotor Permanente”).

Entendió entonces el legislador, al contemplar la causal de inadmisibilidad transcrita, que si el accionante en amparo acude a las vías judiciales ordinarias es porque su situación no amerita la protección inmediata que gracias al amparo constitucional, debido a su procedimiento breve y sumario, puede alcanzar; por lo que, en consecuencia debe el juez constitucional de amparo declarar inadmisibile la acción interpuesta (véase sobre la interpretación jurisprudencial de la indicada causal de inadmisibilidad la decisión del 14-08-90, caso: “Pedro Francisco Grespán Muñoz”).

Así, pues, resulta claro que estas precisiones resultan relevantes para el caso concreto porque, como se ha señalado, la Sala ha tenido conocimiento de que el 31 de agosto de 1995 los accionantes, ciudadano José Ángel Alvarado Liscano y Ernando Daniel Durán Castro, interpusieron un recurso de anulación contra la Resolución Nº 950726-193 de 26 de julio de 1996 dictada por Consejo Supremo Electoral, la cual constituye la providencia cuestionada en la presente acción de amparo constitucional.

De manera que la existencia de un recurso contencioso administrativo de anulación interpuesto ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, el cual versa sobre las mismas razones que sustentan el presente amparo constitucional y donde se impugna el mismo acto que se denuncia como lesivo en la acción incoada, obliga a este Máximo Tribunal – una vez verificados los hechos que hacen operante el supuesto de inadmisibilidad contemplado en el numeral 5 del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo–, a revocar el auto del 15 de agosto de 1995 que declaró admisible la acción, ya que, como surge ahora de los autos, los accionantes han optado por acudir a las vías judiciales ordinarias, en ese específico caso a un recurso contencioso administrativo de anulación, todo a los fines de lograr el restablecimiento de los que alega son sus derechos e intereses, circunstancia que, se insiste, hace presumir a la Sala –siguiendo lo previsto por el legislador de la materia– el no cumplimiento en el caso concreto del requisito de inmediatez que permite la operatividad de esta vía judicial excepcional. Así se declara, reiterando este Máximo Tribunal los principios jurisprudenciales expuestos, entre otros, en la decisión del 5 de mayo de 1994, caso: “Consuelo Arévalo de Bocache”.

CPCA

8-2-97

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet.

Caso: Marcos Paredes y Lope Paredes vs. Alcaldía del Municipio Girardot del Estado Aragua.

En virtud del razonamiento precedentemente expuesto, pasa esta Corte a analizar el mérito del asunto planteado en los siguientes términos:

Los recurrentes al proponer la presente acción de amparo, pretenden lograr la suspensión de los actos ejecutados por la supuesta agravante en base a la sentencia dictada el 26 de octubre de 1992 por el Tribunal Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital con sede en Maracay Estado Aragua, ello mientras dure la sustanciación del Recurso de Invaldación, interpuesto contra ese fallo el cual fuera admitido en fecha 30 de marzo de 1995 por el Tribunal Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de esa misma Circunscripción a los fines de su tramitación.

Dicha decisión acordó la improcedencia de la acción por prescripción adquisitiva incoada por los ciudadanos Marcos Paredes y Lope Paredes, y declaró con lugar la reivindicación reconvenida por el Consejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, respecto de un terreno ocupado por los citados ciudadanos, ubicado en el asentamiento campesino denominado “La Hamaca”, en el sector denominado “El Indio”, en la Avenida Mérida de la ciudad de Maracay, fallo en base al cual la presunta agraviada ordenó y autorizó, la tala, quema, deforestación, de las plantaciones, siembras, cultivos agrícolas y demás bienhechurías que se encuentran en dicho inmueble.

Por su parte, la Alcaldía del Municipio Girardot tanto en su escrito de informe como de conclusiones, afirma que su actuación se encuentra ajustada a derecho, por cuanto la misma deriva de lo acordado en la sentencia dictada el 26 de octubre de 1992 por el Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, la cual quedará definitivamente firme y adquiriera carácter de cosa juzgada, al declarar la Corte Suprema de Justicia en su Sala de Casación Civil en fecha 29 de abril de 1993 perezido el recurso de casación incoado contra ese fallo, motivo por el cual en ningún momento ha lesionado los derechos y garantías denunciados por los accionantes, pues solicitó la ejecución voluntaria y posteriormente la forzosa de la sentencia referida supra, que por el contrario ha actuado según el orden legal establecido al proceder mediante el proceso de Oferta Real a cancelarles el costo de sus bienhechurías según avalúo ejecutado por la Delegación Agraria del Estado Aragua.

De lo expuesto, es clara para esta Corte la intención de los recurrentes de interponer la presente acción de amparo, para tratar de obtener la suspensión de los actos emanados de la Alcaldía del Municipio Girardot del Estado Aragua, quien los ejecuta en virtud de lo acordado en la sentencia dictada el 26 de octubre de 1992 por el Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, ello hasta tanto sea tramitado y resuelto de manera definitiva el Recurso de Invalidación incoado en contra de esa sentencia.

Ahora bien, nuestra jurisprudencia, ha precisado entre los principios fundamentales de la acción de amparo, como medio de protección constitucional, su carácter extraordinario y la necesaria violación directa e inmediata del Texto Fundamental, para su pertinencia; tales principios han sido recogidos por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en su artículo 5, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 5: La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o garantía constitucional, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional... (omisión)...”.

De tal forma, en dicha norma se ha contemplado la acción de amparo, como un remedio judicial excepcional o extraordinario que sólo resulta procedente cuando las vías existentes no resulten idóneas para obtener la reparación de la alegada lesión, así el Juez Constitucional, en un primer momento, tiene que determinar cuando la acción de amparo como vía extraordinaria debe ceder ante los mecanismos judiciales ordinarios, para lo cual es necesario, precisar, si a través de estos es posible obtener los mismo efectos perseguidos mediante el amparo, ello a los fines de no permitir que esta acción sea sustitutiva de los medios ordinarios, y de que su utilización sea prudente y racional como mecanismo de defensa extremo de los derechos constitucionales, (Cfr. Sentencia de la Sala de Casación Civil, 28 de septiembre de 1994, Ponente: Magistrado Dr. Alirio Abreu Burelli, Caso: Fermín Altuve Febres, Expediente N° 93-100).

En este sentido, esta Corte observa luego de analizar la solicitud de amparo, como los recaudos anexos a la misma, que los supuestos agraviados bien podían haber logrado la satisfacción de su pretensión, que no es otra que la de obtener la suspensión de los actos que ejecuta la Alcaldía del Municipio Girardot del Estado Aragua en base a la sentencia dictada el 26 de octubre de 1992 por el Tribunal Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Central, en la cual se acordó a favor de esa Municipalidad la reivindicación del terreno ocupado por los solicitantes, ubicado en el sitio denominado “La Hamaca”, sector El Indio, en la Avenida Mérida de la ciudad de Maracay, en base a lo prescrito en el artículo 333 del Código de Procedimiento Civil, que reza de la siguiente forma:

“Artículo 333.- El recurso de invalidación no impide la ejecución de la sentencia, a menos que el recurrente diere caución de las previstas en el artículo 590 de este Código, para responder del monto de la ejecución y del perjuicio por el retardo en caso de no invalidarse el juicio”.

Así, los accionantes al momento de interponer contra el fallo del Tribunal Superior el respectivo Recurso de Invalidación por las razones que consideraren pertinentes, tenían la vía para conseguir la suspensión de los efectos del mencionado fallo, lo cual debieron hacer otorgando una caución de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 590 del mencionado Código de Procedimiento Civil, y así lograren en forma inmediata la suspensión de los efectos de esa sentencia, y por ende impedir su ejecución de manera provisional, con lo cual la Municipalidad del Distrito Girardot no pudiera actuar en base a lo acordado en la decisión impugnada hasta tanto no resolviera dicho recurso, impidiendo de manera cautelar, y mediante este mecanismo procesal cualquier tipo de perjuicio o daño que se les pudiera ocasionar durante la tramitación del juicio de invalidación, incluyendo aquellos supuestos actos o hechos que a decir de los recurrentes violan sus derechos y garantías contenidos en los artículos 77, 85, 98, 99 y 105 de la Constitución Nacional.

En tal virtud, estima esta Corte que existía un medio procesal ordinario el cual además de ser breve, sumario y eficaz, resulta idóneo para que los quejosos obtuvieran la satisfacción de su pretensión, sin necesidad de acudir a la acción de amparo, por lo cual, es improcedente el amparo solicitado, y así se declara.

En todo caso observa la Corte que el amparo no puede ser el medio idóneo para evitar la ejecución de un fallo, pues la lesión derivaría de la sentencia y no de la parte a la cual beneficia y contra la cual ahora se invoca la pretensión de amparo constitucional.

CPCA

28-3-97

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

La sola existencia de un medio procesal ordinario no puede conducir forzosamente a excluir la vía del amparo constitucional. Para que esto suceda tendrá que tratarse de un medio ordinario que en forma breve, sumaria y efectiva ofrezca la misma protección que el interesado busca en el amparo.

CSJ-SPA (484)

16-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

En cuanto a la inadmisibilidad de la acción interpuesta por existir medios procesales paralelos debe precisar la Sala, que si bien el amparo constitucional es considerado como un

medio judicial de carácter excepcional, ello no significa en modo alguno que su admisibilidad esté sujeta a la no existencia de procesos judiciales ordinarios. De admitirse la tesis anterior, ya superada, el amparo perdería toda vigencia, habida cuenta de que nuestro régimen jurídico ofrece a los particulares una variedad de medios procesales que permiten hacer valer cualquier tipo de pretensión.

La situación es distinta. En efecto, la interpretación de esta Sala ha atribuido en relación a la extraordinariedad del amparo en reiteradas oportunidades, ha sido la admisibilidad de la acción en aquellos casos en que los medios ordinarios no sean adecuados para resolver la hipótesis fáctica de inmediatez que caracteriza este remedio constitucional.

En el presente caso, estima la Sala, luego de estudiar el contenido de los actos cuestionados, que de los mismos se desprende una inminente intervención fiscal, cuyos efectos, en el caso de resultar éstos atentatorios de los Derechos constitucionales que se invocan, sólo podrían detenerse eficaz y oportunamente a través de la figura del amparo constitucional. De allí que resulte admisible la presente acción, y así se declara.

f. *Consentimiento tácito*

CPCA

20-6-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Jorge A. Costos vs. U.C.V.

La acción de amparo es inadmisibile cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucional hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

El accionante denuncia como violados los artículos 78, 80 y 81 de la Constitución. Tal violación la hace depender del hecho de que la Universidad Central de Venezuela le negó la aplicación del Convenio Regional de la Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior de América Latina y del Caribe, de fecha 30 de junio de 1976, y por ende la convalidación de su título de Licenciado en Psicología otorgado por la Universidad Metropolitana de Barranquilla, Colombia.

Ahora bien, de la narración contenida en la solicitud se infiere que las denunciadas violaciones constitucionales, derivan del hecho de que la accionada se ha negado a convalidar su título. Ahora bien, es cierto que la negativa de aplicar el referido acuerdo se produce mediante oficio N° 5-507-93 de fecha 7 de mayo de 1993, no obstante el propio accionante confiesa que la Universidad le negó la aplicación efectiva del mencionado convenio, argumentando que la vía a seguir es el Régimen de Reválidas, régimen de por si ineficaz, ya que los documentos presentados a tales fines ante el Ministerio de Educación fueron remitidos por éste a la Universidad Central de Venezuela, en fecha 29 de octubre de 1982 y no fue sino hasta el 23 de junio de 1987, cuando la Universidad Central de Venezuela se pronunció ante dicha solicitud, indicando las materias que debía presentar, haciéndose operativamente imposible que se haya podido presentar en once (11) años las referidas materias, y no por causa imputable a su mandante, sino por carecer la Universidad de un procedimiento eficaz para la presentación de dichos exámenes, ya que a través de sus representantes, profesores de la materia, la Universidad en forma irregular e injusta fijaba la

fecha de exámenes a su mandante, lo cual –a su decir– le causaba costos al tenerse que desplazar del lugar de su residencia, Puerto La Cruz, Estado Anzoátegui, teniendo que incurrir en gastos de pasajes aéreos y hotel y llegar a Caracas, para cumplir los exámenes en la fecha y hora fijada, no se presentaba el profesor de la materia y en ocasiones llegó a presentarse el asignado profesor alegando no poder realizar el examen por tener que cumplir otras obligaciones académicas.

Que lo anteriormente expuesto es el motivo por el cual su representado solicitó acogerse al Régimen de Convalidación de su título.

De allí que el hecho que se imputa a la Universidad, que es la violación de los artículos 79, 80 y 81 de la Constitución por carecer, a causa de esa Casa de Estudios, de un título convalidado, si bien se está ahora derivando de la negativa de aplicación del tantas veces señalado convenio, es una situación que se había producido con anterioridad, tal como se deduce de los propios dichos del accionante. Por ende, si bien por otra vía, el hecho es que con relación a la pretendida violación del derecho protegido había transcurrido un lapso mayor de seis meses desde que el accionante inició sus gestiones para revalidar su título y, en una primera oportunidad la Universidad tardó –según sus afirmaciones– cinco años en dar la respectiva respuesta.

Ahora bien, dispone el artículo 6 numeral 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales que no se admitirá la acción de amparo cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que violen el derecho o la garantía constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

Se entenderá, según la señalada norma, que hay consentimiento expreso cuando han transcurrido seis meses después de producida la violación o amenaza de violación del derecho protegido.

Ello así, y dado que las causales de inadmisibilidad pueden ser revisadas en cualquier estado y grado de la causa, por ser materia que interesa al orden público, al estar vinculadas con el acceso a la justicia, esta Corte ha de declarar inadmisibile la presente acción por haberse producido el consentimiento expreso por parte del accionante. Así se decide.

G. Procedimiento

a. Medidas cautelares

CSJ-SPA (50)

24-1-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: José Díaz Torres vs. República (Ministerio de la Defensa)

Ahora bien, considera la Sala que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo antes señalado, no podría hacerse sin decidir, al mismo tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por vía del pronunciamiento previo, la sentencia definitiva, sin haber dado cumplimiento a los trámites del proceso que deban conducir a aquella. En efecto, lo que se está solicitando a la Sala en este momento del proceso, es que ella revoque el auto impugnado a través de la vía de la suspensión de los efectos del mismo –en cuanto al monto de la pensión y los beneficios acordados al recurrente–, por tanto, el pretendido pronunciamiento previo no conduciría, de producirse, a

que se le otorgue el sueldo y beneficios que corresponden al grado superior inmediato a un Capitán de Navío. La sentencia definitiva destinada, precisamente, a decidir este punto: si procede o no el otorgamiento al recurrente del sueldo y beneficios que corresponden a un Oficial de nuestra Armada con la jerarquía de Contralmirante, no puede por la vía de pronunciamiento previo obtener la satisfacción que pretende el recurrente.

En casos como el de autos, “suspender” los efectos del acto impugnado, será dejar sin pensión alguna al ciudadano José Díaz Torres. Se trata pues, de una determinación reservada al fallo final y que, por consiguiente, no puede ser materia de carácter previo y efectos provisionales porque es esto lo que corresponde, precisamente, resolver en la sentencia definitiva.

b. *Prohibición a la administración de reeditar el acto impugnado*

CSJ-SPA (106)

8-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Oscar J. Martínez vs. (DISIP)

Ahora bien, el otorgamiento del beneficio de jubilación es de fecha 23 de febrero de 1995, es decir, posterior al amparo acordado y aparentemente, obedece al normal desarrollo de la relación de empleo público que vincula al actor con la Administración.

En efecto, la relación de empleo público no es estática, sino dinámica, por parte de la Administración, de los ascensos, comisiones de servicio y de la atención de los hechos nuevos que pudiesen producirse. En efecto, el haber acordado el amparo, estableciendo la suspensión de un acto como sucede en el caso presente, no puede constituir un hecho impeditivo del desarrollo de la normal relación de empleo público, como fuera el caso presente. Recuerda la Sala al efecto que, si bien en vista de la tesis de la reedición del acto que, por vía jurisprudencial ha sido admitida en nuestro sistema, la Administración no puede modificar, revocar o dictar un nuevo acto en los casos en los cuales por vía de recurso hubiese sido suspendido o anulado una medida administrativa, por cuanto ello significa dejar que la misma burle con una nueva decisión, la asumida por el organismo jurisdiccional, violando la cosa juzgada, e impidiendo el ejercicio del derecho a al defensa. Sin embargo, en el caso presente, la situación no constituye un ejemplo de la mencionada reedición, por cuanto el nuevo acto dictado por la Administración no posee ni el mismo contenido, ni el mismo objeto, ni la misma finalidad que el que fuera objeto de la acción de amparo.

Ahora bien, precisado lo anterior observa esta Sala que, a pesar de que el acto jubilatorio no constituye una forma de reedición del acto impugnado como quedó expresado; sin embargo, el mismo incide determinadamente en la situación del recurso interpuesto, ya que el objeto del mismo no era otro que el obtener su reincorporación al cargo del cual fuera removido el actor al efectuarse su exclusión de la nómina; pero modificada la relación del recurrente frente a la Administración mediante la jubilación que significa un nuevo status en dicha relación, resulta inútil un pronunciamiento sobre la pretensión originaria.

En efecto, el acto que acordara la jubilación es válido hasta tanto se decida su revocatoria o nulidad, por lo cual, mal podría producirse un pronunciamiento ordenando el restablecimiento de una situación jurídica que ya ha dejado de existir. Es decir, el objeto de la litis se ha extinguido y en virtud de ello, esta Sala sólo puede declarar que no tiene materia para decidir, lo cual hace, en nombre del República y por autoridad de la Ley.

c. *Amparo inaudita parte*

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Por otra parte, por lo que atañe al alcance de la disposición contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, debe observar la Corte que esta norma tiene, en el marco de la regulación del amparo constitucional, una doble virtualidad.

En efecto, ante todo debe señalarse que la protección acordada con fundamento en dicha norma. En el proceso del amparo ejercido de manera autónoma, es decir, sin haberse acumulado a ninguna otra pretensión, tiene el carácter de un restablecimiento definitivo de la situación jurídica infringida. Al respecto, en sentencia de fecha 21 de julio de 1990 (expediente Nº 90-11170), ha señalado esta Corte lo siguiente:

“Esta Corte observa que el procedimiento seguido por el Tribunal a quo ha incurrido en irregularidades y violaciones de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por cuanto, solicitada la protección constitucional, el juez acuerda de inmediato, inaudita parte y sin ninguna averiguación sumaria, fundándose en el artículo 22 de la Ley de Amparo y sin alegar una sólida motivación para fundar su criterio. *El amparo acordado en tal forma no es una medida provisional como lo señalara el Juez, sino que constituye un restablecimiento definitivo de la situación jurídica afectada. El amparo tendría la naturaleza de una medida suspensiva, solo en la hipótesis en que hubiese sido ejercido conforme al primer aparte del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo, o bien si, tratándose de un amparo contra un acto normativo ejercido conjuntamente con la acción de inconstitucionalidad, se hubiese ordenado la des- aplicación de la norma. De otra manera el amparo es el restablecimiento definitivo de la situación jurídica infringida*” (subrayado de la Corte).

Como se deja ver de los criterios expuestos, los cuales se ratifican una vez más, junto con el restablecimiento definitivo de la situación infringida, acordado inaudita, alteran parte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, existe la protección provisional o cautelar decidida también con fundamento en esta norma, y en armonía con lo establecido en el primer aparte del artículo 5 de la misma Ley, esto es, cuando la acción de amparo sea ejercida conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación o contra las conductas omisivas de la Administración. Sólo en este último supuesto –debe insistirse– el amparo acordado inaudita, altera parte tiene la naturaleza de una verdadera cautela.

Por lo que atañe al alcance del restablecimiento inmediato de la situación infringida, de acuerdo a lo estipulado en el mencionado artículo 22, ha señalado en el esta Corte, en sentencia de fecha 28 de septiembre de 1993 (expediente Nº 93-14400), lo siguiente:

“De acuerdo con lo expuesto, ante una solicitud de amparo constitucional autónoma, esta Corte puede optar por dos vías:

1. Proceder a restablecer la situación jurídica infringida inaudita parte, en forma inmediata y sin ningún tipo de averiguación sumaria, pero con la plana convicción de aplicar una vía excepcional para lo cual dispone de un medio de prueba que

constituye presunción grave de violación o de la amenaza de violación, conforme al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

2. Si no opta por esta vía, proceder de conformidad con el artículo 23 *eiusdem*.

En consecuencia, se trata de dos vías excluyentes que permiten al Juez acordar una medida de amparo, por lo que de ningún modo puede tramitar la misma solicitud de amparo siguiendo lo pautado en el artículo 22 y, a su vez, en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues ello necesariamente conduciría a que se dictasen dos sentencias sobre la misma controversia planteada, lo cual contraría no solamente el mencionado artículo 23, sino también la cosa juzgada”.

En definitiva, en el marco de la acción de amparo ejercida autónomamente, la previsión contenida en el artículo 22 de la Ley en la materia, tiene por finalidad otorgar al Juez la posibilidad de acordar, excepcionalmente, el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, sin ningún tipo de averiguación sumaria, resolviendo así, de manera definitiva, sobre la pretensión deducida.

Observa la Corte que el caso de autos constituye –precisamente– una acción de amparo ejercida de manera autónoma, en la cual la accionante ha solicitado que el Tribunal acuerde la protección solicitada de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley en la materia. Ante esta solicitud –como ante cada solicitud de amparo– el Tribunal a quo podía acogerla y, en consecuencia, acordar el restablecimiento de la situación jurídica infringida, siempre que la excepcionalidad de la situación lo justificare y si la decisión estuviese fundada en un medio de prueba que constituyese presunción grave de la violación denunciada. De lo contrario, debía el Tribunal optar por realizar los trámites de sustanciación previstos en los artículos 23 y siguientes de la citada Ley.

Es por lo tanto concluyente que al solicitar la accionante que la acción interpuesta fuere decidida de conformidad con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no ha pretendido solicitar un pronunciamiento cautelar o provisional (carácter éste que, de acuerdo a lo expuesto, no puede atribuírse al pronunciamiento solicitado), tal como lo ha sostenido el a quo, sino que, por el contrario, se ha requerido una protección definitiva acordada inaudita parte, solicitud que, sin embargo, no ha sido acogida por el a quo, desde que decidió exigir al presunto agravante que informare sobre la pretendida violación a los derechos constitucionales de la accionante y, en definitiva, realizar los demás trámites de sustanciación previstos en la Ley de la materia.

Síguese de todo lo anterior que, en primer lugar, no estaba impedida la accionante de solicitar, en el marco del proceso de amparo, que se acordare alguna medida cautelar innominada (independientemente de las consideraciones que puedan realizarse sobre la procedencia de la medida misma, lo cual no corresponde decidir a esta Alzada), como tampoco estaba impedida de solicitar que la acción fuere decidida de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Adicionalmente, es evidente que el pedimento de que la solicitud se resolviera de acuerdo a la previsión contenida en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no constituye una solicitud de medida cautelar, que pudiera calificarse de incompatible con la solicitud subsidiaria formulada la accionante, de acuerdo a la cual, en caso de que el Tribunal no acordase el restablecimiento inmediato inaudita parte, se suspendieran cautelarmente los efectos del acto señalado como origen de las violaciones denunciadas.

Más aún, tal como lo ha indicado nuestro más Alto Tribunal, incluso en aquellos casos en que el amparo tiene, ciertamente, la naturaleza de una verdadera cautela, la existencia de vías ordinarias cautelares es incapaz de impedir la estimación favorable del amparo cautelar. En efecto, ha señalado la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia Nº 549 de fecha 27 de julio de 1995 (expediente: 11.310) lo siguiente:

“Además de que los jueces contencioso administrativos que conozcan de amparo cautelares –más que pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad del amparo– deben verificar la procedencia de las alegadas violaciones constitucionales, *considera la Sala – en refuerzo de lo expuesto– también inapropiado que, por el sólo hecho de solicitar subsidiariamente el recurrente alguna otra medida cautelar, sea desestimado el amparo a pesar de que los supuestos para la procedencia de éste son en buena medida diferentes de aquellos requeridos para acordar tanto la suspensión provisional de efectos de actos administrativos –según el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia – como cualquier otra providencia cautelar innominadas –artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil–* (subrayado de la Corte).

En definitiva, por lo que atañe al caso de autos, considera la Corte que el hecho de que la accionante solicitara en primer lugar una decisión inaudita parte de la acción de amparo, y, subsidiariamente, una medida cautelar, de acuerdo a las previsiones contenidas en los artículos 585 y 588 del Código de Procedimiento Civil, *en ningún caso*, podría constituir el fundamento para que el a quo procediere, como en efecto lo ha hecho, a declarar cualquier análisis sobre la existencia de las violaciones constitucionales alegadas. Por tanto, debe esta Corte revocar el fallo recurrido, y así se decide.

CSJ-CP (644)

21-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Del análisis estructural que se haga sobre la cuestión, surge lo siguiente:

1) El artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuya nulidad se solicita, establece:

“El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda.

En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivado y estar fundadamente en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o de la amenaza de violación”.

En criterio de esta Corte, la citada disposición faculta al Tribunal que conoce de la solicitud de amparo, para dictar sentencia definitiva en primera instancia y restablecer la situación jurídica infringida, sin abrir juicio contradictorio y sin oír al presunto autor del hecho lesivo.

Esta interpretación se ve fortalecida por el texto del artículo 23 de la misma ley, el cual dice:

“Si el Juez no optare por restablecer inmediatamente el artículo anterior, ordenará a la autoridad, entidad, organización social, o a los particulares imputados de violar o amenazar el derecho o garantías constitucionales, que en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la respectiva notificación, informe sobre la pretendida violación o amenaza que hubiere motivado la solicitud de amparo.

La falta de informe correspondiente se entenderá como aceptación de los hechos inculcados”.

Por otra parte, el artículo 26 *ejusdem*, dispone:

“El Juez que conozca del amparo, fijará dentro de las noventa y seis horas siguientes a la presentación del informe por el presunto agraviante o de la extinción del término correspondiente, la oportunidad para que las partes o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública los argumentos respectivos.

Efectuando dicho acto, el Juez dispondrá de un término improrrogable de veinticuatro horas para decidir la solicitud de amparo constitucional”.

2) Ciertamente, de la lectura de los artículos 22 y 26, se desprende que la apertura de un procedimiento contradictorio para decidir la solicitud de amparo constitucional, es meramente facultativa, con lo cual se ratifica el criterio anteriormente expresado. De otra parte, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, cuya supuesta nulidad se analiza, faculta al Juez para dictar sentencia definitiva en primera instancia sin tramitar ningún tipo de procedimiento y sin informar previamente al presunto agraviante, de la existencia de una demanda en su contra.

3) A juicio de la Corte, ello constituye una violación al único aparte del artículo 49 de la Constitución de la República, por cuanto éste indica que el mandamiento de amparo debe ser producto de un procedimiento, de circunstancias a las que no se hace ninguna referencia en el texto del artículo 22 *ejusdem*, como condición previa y necesaria para dictar tal mandamiento.

Por otra parte, es evidente que estamos ante una grosera y flagrante indefensión, ya que el nombrado artículo 22, choca abierta y directamente con la última parte del artículo 68 de la Constitución, el cual establece que “la defensa es derecho inviolable en *todo estado y grado del proceso*” (subrayado de la Corte).

Al formular el pronunciamiento anterior, conceptúa esta Alto Tribunal que existen a favor del mismo, suficientes y sólidos argumentos, los cuales se explican en el siguiente orden:

a) El campo específico dentro del cual se sitúa la cuestión debatida, es el referente al control de constitucionalidad. Concretamente, de violación de derechos fundamentales o derechos humanos. Es ya casi un axioma dentro del Derecho Constitucional Contemporáneo que, cuando se habla de derechos y libertades públicas, para que éstos sean reales, a los efectos de no convertirse en simples proclamaciones, sin otro valor que el semántico e incluso que el demagógico, requieren de protección, de un camino para darle efectividad y vigencia. Es decir, una vía procesal, que en última instancia garantice su respeto o, como sucede en este caso, la reparación de la posible violación iniciada o consumada.

b) En segundo lugar, y en la misma línea de pensamiento, se advierte contradicción emergente, cuando se hace el cotejo o comparación entre el artículo 22 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales con el artículo 49 del Texto Fundamental de la República y con la segunda parte del artículo 68 de la Constitución, contentivo del derecho de defensa.

En este mismo sentido se pronunció este Alto Tribunal en sentencia del 6 de diciembre de 1994 (Expediente Nº 661) al expresar:

“Sin embargo, considera esta Corte que el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en cualquiera de las formas en que tal acción se plantee (autónomamente, de modo conjunta con el recurso de nulidad o con la acción de carencia, o bien, con la acción popular de inconstitucionalidad), implica siempre el riesgo, de que la aplicación de dicho artículo niega que pueda establecerse el contradictorio; esto es, el llamamiento del presunto agravante y la confrontación de sus alegatos y pruebas con las del presunto agraviado, por lo cual ha sido tildado de inconstitucional. La aplicación del amparo *inaudita parte*, choca a quienes consideran esencial la confrontación entre el actor y lo que podrían quedar afectados por la procedencia de la medida, lo cual evita errores e impide que se comenten injusticias. *El derecho a la defensa es principio absoluto de nuestro sistema en cualquier procedimiento o proceso y en cualquier estado o grado de la causa. Sería así contradictorio que, en materia de amparo, el propio juez constitucional al proteger un sujeto contra la violación o amenaza constitucional, produjese a su vez una lesión de tal índole a la eventual contraparte, al afectar el derecho consagrado en el artículo 68 Constitucional*”.

c) A juicio de la Corte, dentro del grado evolutivo a que ha llegado el sistema político venezolano, es explicable y necesario el planteamiento formulado, dado el carácter reparador de esta Alta Instancia, sobre todo vicio que infecte nuestra legislación. Así se hizo hace poco, al declarar de nulidad la “Ley que establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios, de fecha 31 de octubre de 1995, con ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez (Expediente Nº 500).

De allí, los avances experimentados por el Estado Constitucional, entendido como sometimiento del Estado al Derecho, a los efectos de lograr la recta actuación de los Poderes Públicos y garantizar las libertades reconocidas en la Ley Fundamental a los ciudadanos:

Como dice Calamandrei:

“En toda sociedad libre, la existencia de una Constitución dentro de la cual el Poder Judicial está colocado al mismo nivel del Congreso, no se puede adoptar una actitud agnóstica ante los deberes constitucionales del Órgano Judicial” (“La funzione della giurisprudenza nel tempo presente”. Citado por Mauro CAPPELLETTI, en *Fundamental Guarantees of the Civil Litigation*, New York, 1973, pág. 562).

Si se sigue el desarrollo lógico anterior, es preciso concluir en que el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es nulo porque choca con el aparte único del artículo 49 de la Constitución y con la última parte del artículo 68 *ejusdem*. Así se declara.

Votos salvados de los Magistrados Cecilia Sosa Gómez y Aníbal Rueda.

La Magistrado Cecilia Sosa Gómez, disiente del criterio que ha sostenido la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Corte en Pleno en la decisión que precede y salva su voto con fundamento en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por las razones que expone a continuación:

1.- Los argumentos esgrimidos en dicho fallo y que sustentan la declaratoria de nulidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no

los comparto en virtud de considerar que el principio fundamental del derecho a ser amparado lo constituye el derecho “*per se*” de amparo como tal, y el mismo está por encima o tiene supremacía respecto a cualquier procedimiento, por cuanto resulta, desde esta óptica, “el derecho tutor” frente a la violación o amenaza de violación de los demás derechos y garantías constitucionales que la Carta Magna establece para todo habitante de la República de Venezuela.

2.- El artículo 22 de la Ley de Amparo, no es violatorio del único aparte del artículo 49 de la Constitución de la República, por cuanto éste textualmente dispone “*El procedimiento será breve y sumario, el Juez tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida*” y el texto del artículo 22 de la Ley de Amparo cuya nulidad se declara, establece “El Tribunal que conozca de la solicitud de amparo tendrá potestad para restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda. En este caso, el mandamiento de amparo deberá ser motivado y *estar fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de violación o de la amenaza de violación*”, lo que indica que el Juez debe acordar el mandamiento de amparo *in limine litis*, debe analizar, estudiar y examinar el medio de prueba constitutivo de la presunción grave de la violación y determinar si la misma es fehaciente, es decir, que se cumple el supuesto de hecho previsto en el único aparte del artículo 49 constitucional, ello es: se realiza un procedimiento sumario para dictar el decreto de amparo de manera inmediata, a fin de restablecer la situación jurídica infringida, sin que ello implique otra violación constitucional como lo asienta el fallo del cual se disiente, el cual a su vez ratifica el pronunciamiento hecho por la Corte en Pleno en la sentencia de fecha 6 de diciembre de 1994 (Exp. N° 661), respetándose, por el contrario, el debido proceso, por cuanto –salvo los amparos acordados por este Supremo Tribunal–, los mandamientos de amparo acordados por los jueces de instancia tienen apelación o consulta, conforme lo prevé el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

3.- Considera asimismo quien disiente que, conforme a los criterios antes expuestos, el referido artículo 22 de la Ley de Amparo no es inconstitucional y la Corte Suprema de Justicia en Pleno al declarar su nulidad, deja a los Jueces sin herramienta procesal fundamental de naturaleza extraordinaria para resolver el restablecimiento de una situación jurídica, en los casos en que resulte inminente acordar un mandamiento de amparo.

En efecto, no obstante que existen derechos constitucionales que pueden ser denunciados como violados la amenaza de ser conculcados y que para examinar la procedencia de la medida de amparo, el Juez debe considerar la necesidad de abrir el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 23 *ejusdem*, como por ejemplo lo constituye el derecho a la propiedad o al trabajo, no es menos cierto que también la Carta Fundamental prevé otros derechos o garantías que, en caso de ser denunciados como violados o presuntamente transgredidos, como el derecho a la vida y a la salud, ameritan de los órganos de la justicia la protección especial del amparo de manera inmediata –previo análisis de la prueba constitutiva de la presunción grave de violación y que la misma resulte fehaciente–, porque aceptar lo contrario sería desvirtuar la naturaleza misma de la figura jurídica del amparo como tal, convalidando de esta manera la violación del derecho de que se trate así como también la irreparabilidad del derecho constitucional conculcado.

Quien suscribe, Aníbal Rueda, salva su voto por disentir de la mayoría sentenciadora, en cuanto a la declaratoria con lugar de la nulidad por constitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en los términos siguientes:

El fallo del cual disiento expresa, en parte pertinente, lo siguiente:

“Ciertamente, de la lectura de los artículos 22 y 26 se desprende que la apertura de un procedimiento contradictorio para decidir de la solicitud de amparo constitucional, es meramente facultativa, con lo cual se ratifica el criterio anteriormente expresado. De otra parte, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, cuya supuesta nulidad se analiza, faculta al Juez para dictar sentencia definitiva en primera instancia sin tramitar ningún tipo de procedimiento y sin informar previamente al presunto agravante, de la existencia de una demanda en su contra.

A juicio de la Corte, ello constituye una violación al único aparte del artículo 49 de la Constitución de la República, por cuanto éste indica que el mandamiento de amparo debe ser producto de un procedimiento, de circunstancias a las que no se hace ninguna referencia en el texto del artículo 22 *ejusdem*, como condición previa y necesaria para dictar tal mandamiento.

Por otra parte, es evidente que estamos ante una grosera y flagrante indefensión, ya que el nombrado artículo 22, choca abierta y directamente con la última parte del artículo 68 de la Constitución, el cual establece que “La defensa es derecho inviolable en *todo grado e instancia del proceso*” (subrayado de la Corte).

Al formular el pronunciamiento anterior, conceptúa este Alto Tribunal que existen a favor del mismo, suficientes y sólidos argumentos, los cuales se explican en el siguiente orden:

a) El campo específico dentro del cual se sitúa la cuestión debatida, es el referente a control de constitucionalidad. Concretamente de violación de derechos fundamentales o derechos humanos. Es ya un axioma dentro del Derecho Constitucional Contemporáneo que, cuando se habla de derechos y de libertades públicas, para que éstas sean reales, a los efectos de no convertirse en simples proclamaciones, sin otro valor que el semántico e incluso que el demagógico, requieren de protección, de un camino para darle efectividad y vigencia. Es decir, una vía procesal, que en última instancia garantice su respeto o como sucede en este caso, la reparación de la posible violación iniciada o consumada.

b) En segundo lugar, y en la misma línea de pensamiento, se advierte contradicción emergente, cuando se hace el cotejo o comparación, entre el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales con el artículo 49 del Texto Fundamental de la República y con la segunda parte del artículo 68 de la Constitución, contenido del derecho de defensa.

c) A juicio de la Corte, dentro del grado evolutivo a que ha llegado el sistema político venezolano, es explicable y necesario el planteamiento formulado, dado el carácter reparador de esta Alta Instancia, sobre todo vicio que infecte nuestra legislación. Así se hizo hace poco, al declarar de nulidad la “Ley que establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios, de fecha 31 de octubre de 1995, con ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez (Expediente Nº 500).

De allí, los avances experimentados por el Estado Constitucional, entendido como sometimiento del Estado al Derecho, a los efectos de lograr la recta actuación de los Poderes Públicos y garantizar las libertades reconocidas en la Ley Fundamental a los ciudadanos:

Como dice Calamandrei:

“En toda sociedad libre, la existencia de una Constitución dentro de la cual el Poder Judicial está colocado al mismo nivel del Congreso, no se puede

adoptar una actitud agnóstica ante los deberes constitucionales del Órgano Judicial” (“La funzione della giurisprudenza nel tempo presente”. Citado por Mauro Cappelletti, en *Fundamental Guarantees of the Civil Litigation*, New York, 1973, pág. 562).

Si se sigue el desarrollo lógico anterior, es preciso concluir en que el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es nulo porque choca con el aparte único del artículo 49 de la Constitución y con la última parte del artículo 68 *ejusdem*. Así se declara.

Antecedentes

La Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, ha variado su criterio en cuanto a la tramitación de los amparos constitucionales interpuestos en forma conjunta o acumulada a un recurso de anulación de normas.

Así, en decisión de fecha 18 de octubre de 1994, en el amparo interpuesto de conformidad al artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales contra la Ley de Deudores Hipotecarios, se acordó el amparo sin haber tramitado el contradictorio, es decir, *in limine litis*, por considerar la Corte en Pleno que el amparo perseguía sólo fines cautelares.

El tramitar estos amparos interpuestos en forma conjunta con el recurso de nulidad, implicaría que perdería el sentido, de evitar seguir causando lesiones de índole constitucional si se ordena abrir el contradictorio y tramitar el amparo, prolongando así la lesión sufrida por el o los quejosos.

Posteriormente, en fecha 6 de diciembre de 1994 (Caso: B y C de Oriente), con ponencia del Sr. Alfonso Guzmán, la Corte en Pleno al conocer de un amparo interpuesto de conformidad al artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo, ordena abrir el contradictorio y tramitarlo por los artículos 23 y siguientes de la referida Ley, desaplicando el artículo 22 *ejusdem*.

Este criterio es sostenido en sucesivas decisiones de Corte en Pleno, entre otras, la de fecha 27 de julio de 1995 (Caso: Nulidad por Inconstitucionalidad contra Ordenanza del Municipio Guaicaipuro del Estado Miranda), donde en aplicación a lo dispuesto en la sentencia referida en el párrafo anterior, se ordenó abrir el contradictorio.

A pesar de haber sido ponente en este último fallo, consideré en esa oportunidad conveniente una unidad interpretativa, de manera que al menos existiera seguridad jurídica en cuanto a qué procedimiento iba a seguirse en el trámite de dichos asuntos.

Sin embargo, en fecha 12 de septiembre de 1995, la Corte vuelve a imponer un criterio disímil, dictando un amparo constitucional “*in limine litis*” a favor el Partido Político Causa R. (Exp. N° 789). Así se expresó en esa oportunidad:

“... por encontrarse esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, que la solicitud cautelar de amparo ejercida conjuntamente con una acción de amparo ejercida conjuntamente con una acción de inconstitucionalidad contra normas, se ajusta a los parámetros legales y jurisprudenciales establecidos, se acuerda y ordena mientras la acción por inconstitucionalidad es debidamente sustanciada y definitivamente resuelta, no le sea exigido a ningún candidato postulado por el partido político Causa R la constancia de haber presentado la caución establecida por el Consejo Supremo Electora mediante la...”

Ciertamente, la Corte no tenía un esquema definitivo de tramitación, pero sí siempre se tuvo claro, que el amparo conjunto se equiparaba a una medida cautelar, que impedía la continuación de la lesión, cuando existiera presunción grave de violación de índole constitucional.

Amparo contra actos normativos.

En el caso específico de los amparos constitucionales interpuestos de conformidad al artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo, cónsono al criterio sostenido por la mayoría sentenciadora, el contradictorio siempre deberá abrirse.

Pero, ¿tiene alguna finalidad esta apertura del contradictorio?. Este proceso del contradictorio tiene por objeto recabar elementos suficientes de juicio, de parte de la presunta agravante autora del acto normativo, que permita formarse un criterio de infracción de índole constitucional.

Tratándose de actos normativos, en nada contribuye los elementos que puedan aportarse en el contradictorio, en razón, a que lo dilucidado es una cuestión de mero derecho, es decir, basta confrontar el acto normativo con la Constitución, para derivar si existe o no, en la situación concreta de aplicabilidad, presunción grave de violación o infracción a la Constitución.

Por otra parte se presentan problemas en la sustanciación del amparo, ya que el agravio al provenir de un acto normativo, como se indicó en sentencia del 18-11-95 (Caso: Rozo & Asociados, Exp. 782) con ponencia de la Dra. Cecilia Sosa, "Tal determinación debe hacerse desde un aspecto objetivo y abstracto, de manera que sea el resultado de una confrontación de la normativa cuestionada con el bloque de la constitucionalidad", entonces, ¿a quién deberá ser notificado como presunto agravante, si el agravio sólo proviene de la aplicación concreta del acto normativo?.

Por lo que, considero que la apertura del contradictorio, para dictaminar el amparo en los casos del artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo, no conlleva una finalidad útil, por lo que era más idóneo dictar el amparo de conformidad a las previsiones de artículo 22 *ejusdem*. En consecuencia no denoto en la aplicación de esta norma violaciones de índole constitucional.

Amparo contra actos administrativos.

En cuanto a la acción de amparo conjuntamente ejercida con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra conductas omisivas, considero que al anularse el amparo breve y sumario contemplado en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, se pierde el sentido de la cautelar en materia de amparo constitucional, porque a diferencia de las medidas cautelares ordinarias se trata de solventar en menoscabo o infracción a un derecho subjetivo de índole constitucional, que requiere un más pronta y eficaz protección.

Amparos autónomos.

En los amparos autónomos, con la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, se ha eliminado la posibilidad de dictarse cautelar alguna en el trámite de dichos procesos, ya que dicha norma era la idónea para sustentar y acordar una medida cautelar en el trámite de dichos amparos.

Por lo que en lo sucesivo, dentro de la Ley específica que regula la materia de amparo constitucional, no existe normativa alguna que permita declarar una cautelar, y considero inapropiado hacer aplicación de leyes distintas a ser ajustada a este procedimiento (Verbigracia: artículo 588 del Código de Procedimiento Civil) cuando la Ley Orgánica de Amparo, indicaba su propio mecanismo cautelar, actualmente declarado inconstitucional.

Voto salvado de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas

La Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas, disiente del criterio sustentado en el precedente fallo, por lo que salva su voto con fundamento en los argumentos que se exponen a continuación:

En la decisión adoptada por la mayoría de la Corte se declara la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, en consecuencia se anula esa disposición por considerarla contraria a los artículos 49 y 68 de la Constitución, donde, respectivamente, se establece es figura de protección inmediata de derechos constitucionales y se indica, como parámetro al legislador, que su procedimiento será breve y sumario; y se contempla el derecho a la defensa de los ciudadanos en cualquier proceso que afecte sus derechos e intereses.

Parte del fallo precedente de la premisa de que el indicado artículo 22 otorga la *facultad* al Tribunal que conoce de la solicitud de amparo para dictar *sentencia definitiva* en primera instancia y restablecer la situación jurídica infringida sin abrir juicio contradictorio y sin oír al presunto autor del hecho lesivo; acogiéndose en él la motivación de la sentencia de fecha 6 de diciembre de 1994, caso: “R y C de Oriente, C.A.”, dictada por esta Corte Suprema de Justicia en Pleno.

Finalmente, en la sentencia aprobada por la mayoría se desestima la impugnación del primer aparte del artículo 5° de la misma Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, donde al preverse la posibilidad de ejercicio conjunto de recursos contencioso administrativos con el amparo se remite expresamente al artículo anulado con la orden al juez de que, cuando lo considere procedente para la protección constitucional, deberá actuar de forma breve, sumaria y efectiva.

La Magistrado disidente considera que la anterior decisión anulatoria del señalado artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, destruye la loable labor jurisprudencial que este Máximo Tribunal, en cada una de sus Salas, inclusive en esta Plena, había sentado sobre la figura del amparo constitucional en nuestro país y, en especial, sobre los casos en que tenía aplicabilidad el precepto anulado; y estima además que, contrariamente a lo que se asienta en el fallo como motivación determinante del mismo, la eliminación en nuestro derecho positivo del precepto contenido en el artículo 22 va a repercutir de manera negativa y hasta nefasta, en la protección de los derechos e intereses de los particulares que acuden ante los tribunales con competencia contencioso administrativa en búsqueda de *protección urgente e inmediata* contra actuaciones u omisiones inconstitucionales de los entes públicos.

En efecto, no discute la exponente que cualquier disposición normativa que permita a los jueces decidir una acción *con carácter definitivo* sin escuchar a la parte contraria estaría viciada de inconstitucionalidad, por violar los derechos fundamentales a la defensa y al debido proceso. Criterio éste compartido mayoritariamente por los integrantes de este Alto Tribunal y plasmado en abundante jurisprudencia sancionatoria de decisiones de amparo adoptadas sin contradictorio previo, donde se solicitó incluso la responsabilidad de los funcionarios judiciales que hubieran cometido tan grave irregularidad (Véase, entre muchísimas otras, sentencia de la Sala Político Administrativa de fecha 27 de agosto de 1993, caso: Ana Drossos Mango). Esas sentencias revelan el afán de esta Corte de morigerar el aparente rigor que se desprende del texto literal del artículo 22 a fin de hacerlo compatible con el reconocido valor constitucional que se atribuye al derecho de defensa de los ciudadanos.

Así, había quedado establecido que, además de la naturaleza restablecedora plena que tiene el amparo previsto en el artículo 49 de la Constitución al ser ejercido de manera autónoma e independiente, también el legislador había contemplado tal institución de protección de derechos constitucionales como una medida cautelar que sirviera de protección inmediata, pero provisional, de cualquier derecho o garantía fundamentales presumidos violados mientras se debatía la procedencia definitiva del amparo –en caso de ser ejercido de manera autónoma– o de las acciones de anulación contra actos normativos, o de los recursos contencioso administrativos e incluso, de las demandas ordinarias de cualquier naturaleza.

Esta modalidad del amparo, el llamado amparo cautelar, sería la que permitiría la aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica sobre la materia, a los fines de que, mientras se resolvía el juicio principal con carácter definitivo y con fuerza de cosa juzgada, se impidieran violaciones de derechos constitucionales del solicitante o se hiciera lo posible para evitarlas. Esa interpretación encontraba apoyo, debe decirse, en el hecho cierto de que en nuestro ordenamiento jurídico, las medidas cautelares son dictadas –por la urgencia que les es inherente– de manera inmediata y sin necesidad de que la contraparte se entere de dicha solicitud hasta su ejecución, ya que luego ésta cuenta con todo un proceso pleno de oportunidades procesales para hacer valer sus defensas y excepciones.

Por ello, sorprende a la disidente que, obviando la evolución jurisprudencial de más de un lustro, se sostenga en el fallo precedente que de la letra del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo se derivaba que la apertura del procedimiento para decidir amparo con carácter definitivo era facultativa para el juez y que éste podía entonces decidir sin oír a la parte demandada.

Por lo expuesto, en opinión de quien disiente, esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, en lugar de proceder como lo hizo a la anulación irreverente de esa disposición, ha debido sentar las bases de una interpretación acorde con los principios consagrados en la Constitución, expresando claramente la forma como dicha disposición podía ser aplicada sin contrariar preceptos superiores y aquellas que, por hacerla colidir con éstos, están vedadas a cualquier juez de la República, so pena de incurrir en un irregularidad que viciaría el fallo así adoptado de inconstitucionalidad y lo haría sujeto, además, de responsabilidad personal por su irresponsable actuar.

De manera que, para la autora de este voto salvado, ha sido anulada una regla legal que permitía una interpretación acorde con la normativa constitucional y que era justamente la que debía prevalecer, con fuerza vinculante incluso, en virtud del carácter de la Corte Plena como tribunal constitucional. Debió este Máximo Tribunal, en otras palabras, plasmar en su fallo la interpretación constitucionalizante indicada y rechazar categóricamente la demanda junto con las otras interpretaciones dadas al artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo que resultaran contrarias a la Carta Magna.

Pero hay otros aspectos de suma gravedad que en la práctica pueden desencadenar consecuencias indeseables, las cuales no puede soslayar de resaltar la disidente en este voto salvado.

En primer término, la circunstancia de que este fallo desdeña la jurisprudencia sentada por la Sala Político-Administrativa en el curso de los últimos años en relación con la figura del amparo ejercido conjuntamente con los recursos contencioso-administrativos, el cual se había constituido, al decidirse como lo disponía el artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo, en el más eficaz instrumento cautelar con que contaban los particulares para garantizar la eficacia de las sentencias de fondo ante el muchas veces injusto privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. Esta circunstancia, y el hecho cierto de la pequeña operatividad de otras figuras cautelares, como la suspensión de efectos, hace que el amparo cautelar –que se había convertido indudablemente en una de las mayores garantías de defensa para los particulares, entre en un estado de crisis e incertidumbre en cuanto a la forma de su aplicabilidad y a la determinación de los requisitos para su procedencia, que estaban contemplados, precisamente, en la disposición anulada, lo que difícilmente podrá, por lo pronto, ser subsanado, todo lo cual va en detrimento del derecho constitucional a la defensa de los recurrentes contra la Administración, que es el que, paradójicamente, pretende garantizarse por la sentencia precedente.

Por otra parte, es preocupante que frente a la imposibilidad de aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo por haber sido anulado, decida entonces esta Corte resolver de conformidad con los artículos siguientes de esa Ley (que se refieren al procedimiento contradictorio) las solicitudes de amparo constitucional ejercidas conjuntamente con acciones de nulidad contra leyes; solución que luce inminente si se atiende a que uno de los apoyos del fallo precedente lo constituye la sentencia del 6 de diciembre de 1994, dictada por este Máximo Tribunal en el caso: “R y C de Oriente, C.A.”, donde se plantea, justamente, la aplicación de tal procedimiento contradictorio, lo cual implica la realización de una audiencia pública y oral en la que deberán estar presentes todos los quince Magistrados de esta Corte, lo que, además de retardar considerablemente la decisión provisional que debe ser tomada, puede conducir a una situación crítica en el funcionamiento de este Supremo Tribunal por el alto número de miembros que lo conforman y el trabajo simultáneo de éstos en sus respectivas Salas, lo que podría traducirse en progresivo abandono de las importantes competencias que en materia de control de la Constitución le han sido conferidas.

Por último, desea la autora de este voto salvado advertir, como un refuerzo de los fundamentos expuestos en este disenso, que si para evitar las indeseables consecuencias indicadas, tanto la Sala Político-Administrativa como esta propia Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia acuden a la aplicación del procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil (artículos 601 y siguientes) para decidir de la forma sumaria allí prevista los amparos cautelares que se les soliciten –dictando y ejecutando entonces una decisión provisional sin haber antes llamado a juicio a la contraparte–, ello simplemente constituiría una inequívoca aceptación de este Supremo Tribunal de que la anulación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales es innecesaria y totalmente fútil, porque por otra vía estaría arribando a consecuencias similares.

En los términos que anteceden quedan expuestos los criterios que han llevado a la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas a discrepar de la opinión mayoritaria.

Votos Salvados de los Magistrados Alfredo Ducharme Alonzo y Juvenal Salcedo Cárdenas

Disienten del criterio de la mayoría plasmado en el fallo que antecede por las razones que a continuación se expresan:

El amparo constitucional, además de los caracteres de sumariedad y extraordinariedad que desde su consagración en el texto fundamental le han atribuido tanto la doctrina como la jurisprudencia –derivados, no sólo de la expresión literal del dispositivo que lo consagra sino de la intención del constituyente, ratificada luego en el texto legislativo que desarrolla la materia– cuentan con otro elemento de especial significación como lo es la *inmediatez*, el cual, al igual que los anteriores, encuentra su fundamento en la letra del artículo 49 constitucional cuando expresa: “(omissis) el juez tendrá potestad para restablecer *inmediatamente* la situación jurídica infringida”.

La *inmediatez* significa en nuestro lenguaje: “en el acto”, “al momento”, “al instante”. Ahora bien, ¿cómo sino mediante la aplicación del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales puede garantizarse una verdadera y propia *inmediatez* en los términos que anteceden?. Anulada como ha sido la disposición mencionada se hace imposible sostener que esta figura, por sí misma, pueda cumplir con tal cometido, ya que mediante la única modalidad existente para el válido ejercicio del amparo a partir de hoy –autónomo– sólo podrá garantizarse un juicio breve y sumario pero nunca la potestad del juez de producir, con su decisión, el restablecimiento *inmediato* de la situación jurídica infringida, como prevé el dispositivo constitucional que se considera vulnerado. De modo que, a mi juicio, la sentencia de la cual me aparto ha impedido en este sentido la función de

ejecución, desarrollo e integración de la norma constitucional inherente a la actividad legislativa, en aras de la eficacia y plenitud del ordenamiento jurídico. Pero no sólo eso, sino, además, se ha puesto fin a una emprendedora labor jurisprudencial, especialmente de la Sala Político-Administrativa, tendiente a desentrañar el sentido y alcance de las normas que crean y sientan las bases del amparo en el orden constitucional, así como a moderar las disposiciones de la Ley regulatoria de la materia para hacerlas cónsonas con la carta fundamental. En ejercicio de este esfuerzo interpretativo se sostuvo, que la acción de amparo decidida conforme al artículo anulado, precisamente, para no menoscabar el derecho de defensa, sólo era admisible en el contexto de una acción conjunta, según la cual ésta asumía el carácter de una medida cautelar, provisional, condicionada o subordinada a una acción o recurso principal. Esta postura permitió conjugar armónicamente, bajo una fórmula equilibrada, el respeto al derecho de defensa del presunto agraviado con el carácter inmediato de la decisión, a favor del presunto agraviado.

Por ello, en nuestro criterio, no podría afirmarse bajo ningún respecto, que este remedio judicial, aplicado de tal modo, es decir, como una medida cautelar, afecte la garantía contemplada en el artículo 68 de la Constitución.

Si se aplicase esta tesis in extenso, tendríamos que sostener forzosamente, para ser coherentes, que todo el sistema cautelar venezolano (interdictos posesorios, embargo, secuestro, medidas innominadas, entre otras), es igualmente inconstitucional y en consecuencia debería ser anulado.

Costaría mucho admitirlo. Sería acabar con parte esencial del derecho adjetivo y especialmente con la eficacia de la sentencia. ¿Qué diferencia habría entonces con el presente caso?. A mi modo de ver, ninguna.

En cuanto al aspecto sustantivo debemos señalar, que la limitación que a partir de este momento se impone, atenta contra el derecho de todo ciudadano, de ser protegido ante la lesión de sus derechos o garantías constitucionales cuando la situación que lo motive exija una solución oportuna. Sólo basta aludir a la violación del derecho a la vida, a la salud, a la protección de la materialidad, entre otros, para darnos cuenta de la necesaria aplicación de esta medida.

En efecto, la apertura del procedimiento a que se refiere el artículo 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales impediría –como ya se ha tenido la oportunidad de demostrar– la idónea y eficaz respuesta del tribunal antes de que desaparezca el supuesto de aplicabilidad de la garantía constitucional, frustrando así los fines del derecho como mecanismo de consecución de la justicia y el bienestar social.

Si persuadida de lo anterior, la mayoría sentenciadora llegare a aplicar en sus alegatos otras medidas de naturaleza cautelar dentro del procedimiento autónomo de amparo para atender la situación fáctica de urgencia planteada, no habría más que reconocer la utilidad de la norma que acaba de anularse, la cual, a nuestro juicio, lejos de contrariar el texto fundamental, –artículo 49– ha contribuido a desentrañar su verdadero sentido y alcance, contando para ello con una prolija labor jurisprudencial de este alto tribunal. Por tales motivos, la demanda debió ser declarada sin lugar

En los términos que anteceden queda recogida la opinión disidente de quienes suscriben el presente voto salvado.

CPCA

23-5-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La aplicación del amparo según el contenido del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo consiste en un verdadero mandato de amparo definitivo, otorgado *inaudita parte*.

La sentencia objeto de la presente consulta, se contrae a un decreto de amparo cautelar, fundamentado en el artículo 22 de la Ley de la materia.

Respecto a ello, debe esta Corte reiterar el criterio ya sustentado en anteriores oportunidades, según el cual el mandamiento de amparo a que se contrae el artículo 22 *ejusdem* no funge como una medida preventiva o cautelar, accesoria a la causa principal, sino que consiste en un verdadero mandamiento de amparo definitivo, otorgado *inaudita parte*, por cuanto faculta al juez para decidir la causa sin la necesidad de notificar a la parte accionada, de lo que se evidencia la errónea aplicación de a quo del mencionado artículo 22.

Observa por lo demás esta Corte, que la parte accionante no solicitó en el libelo de la acción que se decretase un amparo cautelar, pues el petitorio esgrimido se refería a que se tramitase la presente acción según lo dispuesto en el artículo 22 *ejusdem*, solicitándose igualmente, y paralelo a la acción incoada, una medida preventiva basada en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, de lo que se concluye que el a quo acordó un amparo cautelar que nunca fue solicitado.

En consecuencia, procede esta Corte a revocar el mandamiento de amparo acordado, por no ajustarse a lo dispuesto en la ley que regula la materia. Así se decide.

H. Partes

a. Asistencia del abogado

CPCA

29-3-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

La Corte considera que, antes de proceder a pronunciarse sobre la admisión de la presente acción de amparo, debe determinar su competencia para conocer la materia que ha sido sometida a su consideración, y en tal sentido observa:

La competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones de amparo viene determinada no solo en razón del criterio de afinidad con la ley que rige la materia, sino también en atención al órgano del cual emana el acto que se pretende atentatorio de los derechos o garantías constitucionales, puesto que tal criterio define cual es el tribunal de primera instancia dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, al cual corresponde el conocimiento de la acción.

Ahora bien, en el presente caso la acción de amparo se intenta contra “las actuaciones realizadas por la Notaría Pública Trigésima Octava (38°) de Caracas, por considerar el accionante que se violan –con base al “acto de registro” de fecha 10 de junio de 1992– los derechos consagrados en los artículos antes señalados, entre ellos el de la defensa, tratándose, por tanto, de la lesión de derechos afines a la materia de que conocen los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa.

Al ser esta una acción de amparo autónoma contra la Notaría Trigésima Octava de Caracas, organismo éste cuya actividad administrativa en la materia que nos ocupa, está sometida al control contencioso administrativo de esta Corte, conforme a la competencia

residual resultante del ordinal 3º de artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema Justicia. En consecuencia la competencia para conocer de la presente causa corresponde a esta Corte y así se declara.

Determinado lo anterior, procede esta Corte a pronunciarse sobre la admisibilidad de la acción de amparo y al respecto observa que la presente acción fue interpuesta sin que se haya dejado constancia de la intervención o asistencia de abogado. Sobre el particular la Ley de Abogados, en su artículo 4º dispone que "... quien sin ser abogado deba estar en juicio como actor, como demandado o cuando se trate de quien ejerza la representación por disposición de la Ley o en virtud de contrato, *deberá nombrar abogado, para que lo represente o asista en todo el proceso* (subrayado nuestro). La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales en el artículo 18 que contiene los requisitos que debe llenar la solicitud de amparo, exige en su numeral 1º, que se deje constancia de "los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúe en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido". Dicha ley sólo establece una excepción a esta obligación, para el caso del Amparo a la Libertad y Seguridad Personales. Siendo ello así, en los demás supuestos previstos en la Ley, obviamente la intención del legislador fue la de mantener la vigencia de la disposición prevista en el citado artículo 4º de la Ley de Abogados. Del mismo modo, cuando el artículo 13 señala que la acción de amparo puede ser interpuesta "... por cualquier persona natural o jurídica, por representación o *directamente...*" (subrayado nuestro), tal disposición no puede interpretarse como una derogatoria de la obligatoriedad prevista en el ya mencionado artículo 4º de la Ley de Abogados, pues dicha interposición directa de la acción de amparo, es la que se realiza mediante la comparecencia personal de accionante asistido de un abogado. De manera pues, que la acción de amparo ejercida sin que conste en autos la asistencia de un profesional del derecho, no llena el requisito que debe contener la solicitud de amparo, previsto en el numeral 1, artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En consecuencia dicha omisión debe ser subsanada de conformidad con lo previsto en el artículo 19 *ejusdem*. Así se declara.

b. *Intervención de terceros.*

CPCA

25-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

En el procedimiento de amparo está permitida la intervención de terceros, por aplicación analógica de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil (art. 48 de la Ley de Amparo).

Como cuestión preliminar, debe esta Corte pronunciarse sobre el escrito presentado por la representante de la empresa "Comercial Netol, C.A.", mediante el cual solicita su admisión en el presente procedimiento como tercero coadyuvante, por tener, a su decir, un interés jurídico actual en el presente caso.

Respecto ello, se observa.

Esta Corte en anteriores oportunidades, ha señalado que en el procedimiento de amparo está permitida la intervención de terceros, todo ello por analogía de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, según expresa remisión del artículo 48 de la ley que rige la materia.

Ahora bien, en el presente caso, la empresa “Comercial Netol, C.A.” pretende hacerse parte como coadyuvante del Juzgado accionado, supuesto este regulado en el ordinal tercero del artículo 370 del Código de Procedimiento Civil, cuyo tener es el siguiente:

“Artículo 370.- Los terceros podrán intervenir, o ser llamados a la causa pendiente entre otras personas, en los casos siguientes:

3º Cuando el tercero tenga un interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes y pretenda ayudarla a vencer en el proceso...”.

El tercero coadyuvante, según lo consagra tal artículo, se caracteriza por defender alegatos de una de las partes en el juicio, esto es, que los alegatos que esgrime no son en defensa de un interés propio, sino para la defensa del interés de una de las partes.

No obstante ello, el legislador ha requerido para tal supuesto, una legitimación especial de tal tercero para que sea admisible su participación en el procedimiento. Así, dicho tercero debe tener un “interés jurídico actual en sostener las razones de alguna de las partes”, esto es, que su interés en el procedimiento debe ser fundado en una razón de derecho, o tutelado por el ordenamiento jurídico, no bastando que tal interés sea actual, por lo cual el artículo 379 preceptúa que “... el tercero deberá acompañar prueba fehaciente que demuestre el interés que tenga en el asunto, sin lo cual no será admitida su intervención...”.

En la diligencia contentiva de la solicitud de admisión de la tercería formulada, se señala que la empresa “Comercial Netol, C.A.”, es parte coadyuvante en el juicio de nulidad del mencionado Decreto Nº 69 de la Alcaldía del Municipio Libertador, juicio en el cual se dictó la suspensión de los efectos del acto recurrido, que es la decisión objeto de la presente acción.

La apoderado de la referida empresa acompaña a su escrito copia certificada de la sentencia definitiva fechada 7 de febrero de 1996, recaído en el juicio que dio origen a la medida cautelar accionada, mediante la cual se declaró la nulidad del acto recurrido. En tal sentencia definitiva, se señala que la empresa “Comercial Netol, C.A.”, es coadyuvante en el referido juicio de nulidad.

De tal manera, que la referida empresa ha sido calificada como parte coadyuvante en el juicio de nulidad contra el mismo Decreto cuyos efectos fueron suspendidos mediante la decisión hoy accionada vía amparo, lo cual justifica, a juicio de esta Corte, su interés en intervenir en la presente causa, declarándose admisible la tercería formulada, y así se decide.

CPCA

6-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Debe esta Corte pronunciarse preliminarmente, sobre la adhesión a la presente acción, solicitada por diversas empresas, mediante escrito presentado en fecha 5 de febrero de 1996.

Observa la Corte que en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no se regula la “adhesión” de terceros al procedimiento de amparo, por lo que, a tenor del artículo 48 *ejusdem*, deberán aplicarse analógicamente las disposiciones procesales vigentes.

Al respecto, observa la Corte que en el escrito de fecha 5 de febrero de 1995 varias empresas mercantiles de adherieron a la acción de amparo incoada, fundamentándose para ello en la presunta amenaza de violación por parte del INDECU, de los derechos constitucionales alegados, esto es, que alegan el mismo interés de la parte actora, al ser, según lo señalado en tal escrito, empresas cuyo objeto social se refiere a la comercialización de cauchos.

Así pues, mediante tal “adhesión” varios terceros pretenden hacerse parte en el procedimiento de amparo, a fin de beneficiarse de la acción iniciada, al alegar el mismo interés que la parte actora.

Ahora bien, siendo requisito para la procedencia de tal intervención, la presentación de un medio de prueba suficiente del cual se desprenda su interés jurídico actual, observa la Corte que en el presente caso, las empresas intervinientes (“Distribuidora M.P., C.A.”, “Caucholanda, C.A.”, “Técnicos Ayacucho, C.A.”, “Serteca Michelena, C.A.”, “Royal Autorama, C.A.”, “Cauchos Exportgoma, S.A.”, “Arocaucho, C.A.” y “Servicaychos L.P., C.A.”) alegan que su interés jurídico actual en intervenir en la presente causa, consiste en la amenaza inminente de violación a los derechos constitucionales alegados.

Ello así, la prueba para sustentar tal interés jurídico actual, consiste en la comprobación que dichas empresas se dedican a la comercialización de cauchos, pues en tal supuesto, y al estar en la misma posición de las empresas accionantes, se justificaría la intervención que pretenden.

Observa entonces la Corte, que junto al referido escrito de fecha 5 de febrero de 1996 sólo se consignaron los documentos poder que acreditan la representación de los apoderados judiciales, pero no consignan el documento constitutivo de tales empresas, debidamente inscritos en el Registro Mercantil, de donde se pudiera comprobar que el objeto social de las referidas empresas es la comercialización de cauchos.

De tal manera, que al no estar comprobado en autos el interés jurídico actual de los terceros que pretenden la intervención en la presente causa (con lo cual no se prueba que estén en la misma situación jurídica de la parte accionante) debe esta Corte declarar improcedente tal solicitud de adhesión, y así se declara.

I. Informe

CSJ-SPA (389)

19-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El equilibrio entre ambos principios, el de informalidad y el de respeto a la igualdad de las partes, a veces puede verse comprometido, especialmente en momentos procesales como el relativo a la participación que deba hacer el juez al supuesto agravante de la iniciación de un proceso de amparo constitucional en su contra a los fines de que éste se defienda, alegando y probando lo que estime conducente.

Lamentablemente en la Ley Orgánica de Amparo no se trata ese tema con mayor cuidado, indicándose sólo en el artículo 23 que el juez “...ordenará a la autoridad, entidad, organización social o a los particulares imputados de violar o amenazar el derecho o la garantía constitucionales, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la respectiva notificación, informe sobre la pretendida violación o amenaza que hubiere motivado la solicitud de amparo”.

Se presenta la duda sobre la forma y las modalidades que deba reunir tal llamado a juicio al demandado, por cuanto no parece viable trasladar íntegramente al proceso de amparo las formalidades establecidas en la ley procesal ordinaria para la citación y, por otra parte, de aceptarse sólo que deba cumplirse con las disposiciones sobre notificaciones para los juicios civiles en muchas ocasiones se incurriría en injusticias que dejarían al accionado en estado de indefensión.

En búsqueda de solventar tal disyuntiva esta Sala ha instrumentado en la práctica, un mecanismo que consiste en notificar de forma personal al supuesto agravante, es decir,

haciendo que el Alguacil le entregue personalmente el oficio y los recaudos respectivos. Sólo en caso de resultar de esa manera imposible el llamado a juicio a pesar de haber insistido en ello, se ha acordado dejar excepcionalmente, en el lugar donde se desempeña el demandado, la boleta de notificación, dejándose constancia de lo sucedido.

Este cauteloso actuar viene reforzado por dos circunstancias: la primera, que es brevísimo el lapso legalmente establecido en la Ley (artículo 23) para la presentación del escrito de informes, y la segunda que, esa misma disposición dispone que en caso de no presentar defensa el supuesto agravante en dicho lapso “se entenderá como la aceptación de los hechos inculcados”.

Si bien es cierto que, aunque aconsejable, es imposible para la Sala obligar a los demás tribunales constitucionales de amparo a respetar ciertas garantías de defensa de los supuestos agravantes al momento de llamarlos a juicio, por lo que aquellos podrían considerar cumplidos sus deberes con el solo hecho de seguir lo dispuesto en la legislación procesal ordinaria sobre la notificación, si considera pertinente este Supremo Tribunal reiterar, cuando conoce en alzadas de sentencias de amparo, sus repetidos pronunciamientos acerca del máximo respeto por los enunciados principios. Así, en esta ocasión advierte una vez más la Sala que la notificación del supuesto agravante será válida en los procesos de amparo sólo cuando se hubiese enviado la boleta correspondiente al domicilio u oficina del demandado y, si no es posible entregarla directamente a éste se le dejará con una persona que se identifique debidamente como laborante de su Despacho. Es esa, al menos, la vía más confiable de garantizar que en el breve lapso de que dispone para defenderse presentará el demandado un informe sobre las violaciones constitucionales que se le imputan y no se producirá la trascendente consecuencia procesal de la aceptación tácita –y, según entiende el *a quo*, inalterable– de los hechos que se le atribuyen.

Precisado lo anterior, respecto al caso que se examina, al momento de revisar la Sala si la notificación del demandado realizada por la Corte Primera cumplió los señalados requisitos, se observa que, tal como lo expresó la representante del Director General del Instituto Nacional Aeropuerto Internacional de Maiquetía, no sólo no se entregó a dicho funcionario personalmente el oficio y los recaudos para su notificación, sino que ni siquiera se dejó dicha boleta en su Despacho, sino que fue recibido, como consta en el expediente, por una ciudadana llamada Ana Monasterio quien estampó un sello húmedo de la Consultoría Jurídica.

Esa sola constancia sería suficiente para que la Sala concluya que no fue adecuadamente notificado el demandado; pero, además, se observa que dicha notificación se hizo un día viernes –por lo que el vencimiento del lapso para presentar el informe requerido se vencía el domingo– y, por añadidura, ha quedado demostrado en autos –por el pasaporte– que para entonces, no estaba en el país el funcionario denunciado como agravante.

Consecuencia de lo anterior es que, si bien no procede la reposición de la causa al momento de nueva notificación porque en definitiva el demandado, por medio de apoderada judicial, actuó en el proceso, sí debe en cambio anularse la sentencia emitida por adolecer del vicio de incongruencia, al no haber sido dictada sentencia con arreglo a la pretensión deducida por el actor y a las defensas y excepciones opuestas, como lo exige el ordinal 5º del artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 244 *ejusdem*. Así se declara.

CPCA**28-3-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Air France vs. Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

En primer lugar estima necesario la Corte pronunciarse sobre la tempestividad del informe consignado en la presente causa por la apoderada judicial del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía.

Al respecto se observa que consta en el expediente que en fecha 8 de marzo de 1996, fue consignado por el Alguacil de esta Corte el oficio de notificación recibido en la sede del mencionado Instituto Autónomo –Consultoría Jurídica–, en esa misma fecha a las 9:40 am.

Consta asimismo, que en fecha 10 de mismo mes y año, a las 9:40 am la Secretaria de la Corte dejó constancia del vencimiento del lapso de cuarenta y ocho horas (48) para la consignación del informe solicitado al Instituto accionado, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Observa asimismo la Corte que en fecha 11 de marzo de 1996 la apoderada judicial del Instituto señalado como agravante consignó el escrito contentivo del informe a que alude el artículo 23 de la Ley Orgánica de la materia.

Estiman los representantes del Ministerio Público, y así lo considera también esta Corte, que de todo lo anterior se evidencia que el informe consignado por la apoderada judicial del accionado es extemporáneo, por haber sido consignado luego del vencimiento del lapso de 48 horas que para su presentación establece la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Aduce, sin embargo, la apoderada judicial del referido Instituto Autónomo que el lapso para la consignación del referido informe no había transcurrido para la fecha en que fue efectivamente presentado, ya que al no haberse practicado la notificación personal del accionante, por no encontrarse en el país el Director General del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, era imposible que se iniciara el cómputo de dicho lapso.

Al respecto observa la Corte que el artículo 23 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales dispone que, el Juez que conoce de la solicitud de amparo ordenará al accionado que en el término de 48 horas contadas a partir de su notificación informe sobre la pretendida violación o amenaza de violación que fundamenta la solicitud de amparo.

Si bien la mencionada Ley Orgánica no ha establecido detalladamente las formalidades que debe cumplir el Tribunal al momento de ordenar la presentación del informe antes aludido, es lo cierto que del texto de la mencionada norma se evidencia que esta orden deberá contenerse en la notificación del presunto agravante.

Estima la Corte que no es ocioso que la comentada norma disponga la notificación del presunto agravante, y así debe ser interpretado. En efecto, en sentencia de esta Corte de fecha 21 de noviembre de 1991 se afirmó: “se trata en este caso de notificar al presunto agravante que lo es en su calidad de funcionario al dictar un acto administrativo que se considera lesivo de derechos y garantías constitucionales.

Ahora bien, según el criterio que ha venido siguiendo hasta la fecha esta Corte se notifica en el lugar donde funcionan las oficinas del organismo público de que se trata”.

Considera la Corte, por lo tanto, que, en atención a los principios sentados por la sentencia transcrita, la notificación del presunto agravante a la que alude el artículo 23 de la Ley

Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales no requiere ser practicada personalmente, bastando para ello la consignación de la respectiva notificación en el lugar de localización del órgano presunto agravante, el cual –y he aquí el fundamento de esta obligación – debe ser expresamente señalado por el accionante en su solicitud de amparo, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 de artículo 18 de la Ley Orgánica de la materia.

Por ello estima la Corte que la notificación practicada en la sede del Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía es enteramente válida y efectiva a la luz de la legislación aplicable, siendo irrelevante lo alegado por la apoderada de la accionada para desvirtuar la eficacia de la notificación, en virtud de lo cual, a partir del momento en que fue practicada esta notificación comenzó a transcurrir el lapso de 48 horas fijado por la Ley para la válida consignación del informe requerido. Siendo, además, evidente que la apoderada judicial del Instituto accionado consignó el informe luego del transcurso de dicho lapso, estima esta Corte que este informe es, por tanto, extemporáneo y debe ser tenido como no presentado. Así se decide.

J. Sentencia

a. Contenido restablecedor

CSJ-SPA (84)

31-1-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Establecido lo anterior, en relación con la admisión de la acción ejercida se observa:

Las actuaciones cuestionadas mediante la presente acción de amparo constitucional, como se indicó, son aquellos provenientes del Consejo de la Judicatura, del Inspector de Tribunal y de la Juez que tomó posesión del Juzgado Décimo Trece de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público del Area Metropolitana de Caracas, de fecha 15 de diciembre de 1995, por cuanto no se le permitió al actor, quien ocupaba dicho tribunal, hacer la entrega del aludido tribunal de forma personal, el día por él indicado, ni realizar un inventario detallado antes de dejar dicho cargo, mientras que la solicitud del actor consiste en que ceses los efectos jurídicos de la orden del Consejo de la Judicatura de entrega del Juzgado a la ciudadana Carmen de Mármol León, el propio acto de toma de posesión, y que se le permita realizar él dicha entrega personalmente.

Ahora bien, uno de los caracteres principales de la acción de amparo es el ser un medio judicial restablecedor, cuya misión es la de restituir la situación infringida o, lo que es lo mismo, poner de nuevo al solicitante en el goce de los derechos constitucionales que le han sido menoscabados. La característica aludida de esta figura judicial, además de ser reconocida por la jurisprudencia y la doctrina, está recogida en la propia legislación sobre la materia, al establecerse como causal de inadmisibilidad de la acción, en el artículo 6º, numeral 3, “cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irrecuperable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida. Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

Pues, es evidente para la Sala que en los actuales momentos, cuando ya la abogado Carmen de Mármol León tomó posesión definitiva del Juzgado Décimo Tercero de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público del Area Metropolitana de Caracas, el presente amparo constitucional debe ser declarado inadmisibile, por cuanto la

situación descrita por el accionante se ha convertido en irreparable, por cuanto no es posible retrotraer el tiempo a momento antes de que la juez entrante tome nuevamente posesión de dicho tribunal y a los previos de la realización del inventario que ésta ya realizó.

De manera que, simplemente, resulta imposible restablecer al actor en su condición de Juez para que sea él el que haga entrega del aludido tribunal, ya que dicha entrega se materializó, y todas las consecuencias de dicho acto se han consumado, perdiendo totalmente relevancia el hecho de que haya sido él o un Inspector de Tribunales el que, por las circunstancias excepcionales existentes para entonces, haya hecho entrega formal del cargo. Así se declara.

La declaración anterior, evidentemente, en nada repercute sobre la supuesta existencia de bienes propiedad del accionante en el tribunal indicado, ya que parece innecesaria la emisión de un mandamiento de amparo constitucional –es más, de cualquier decreto judicial – que tenga por finalidad restablecer al accionante al cargo de juez a los solos fines de que éste proceda a hacer entrega de dicho Juzgado y de que, previamente, recoja sus pertenencias. Pareciera que de estar comprobado, como el actor dice, la propiedad de éste sobre determinados bienes que se encuentran en el tribunal, basta una solicitud a la juez, siendo carente de toda justificación el ponerlo en posesión del tribunal para que, disponga de tales bienes. Así se declara, igualmente.

b. *Condenatoria en costas.*

CPCA

27-3-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En materia de costas en los juicios en que sea parte el Municipio, en ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de recursos contencioso-administrativos de anulación de actos administrativos municipales (art. 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

En cuanto a la diligencia del 13 de marzo de 1996, en la que se solicita que la parte apelante sea condenada en costas, se observa que, a pesar de consagrar el artículo 282 del Código de Procedimiento Civil la condenatoria en las costas del recurso a quien desista del mismo, en materia de costas en los juicios en que sea parte el Municipio tiene aplicación preferente el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según el cual en ningún caso se condenará en costas al Municipio, cuando se trate de recursos contencioso-administrativos de anulación de actos administrativos municipales. Siendo que el presente es un recurso de tal índole, no procede la condenatoria en costas solicitada. Así se decide.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de los Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara desasistida la apelación interpuesta por los abogados Jelitza Bravo y Rhayza Lugo, en su carácter de apoderadas judiciales del Municipio Baruta de Estado Miranda, contra la decisión dictada por el Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, en fecha 7 de diciembre de 1995, la cual queda firme.

CPCA

25-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Omar Edordeli vs. INAVI

Observa la Corte que la solicitud de aclaratoria de sentencia versa sobre la condenatoria en costas incluida en el petitorio del escrito de accionante en amparo.

Al respecto la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece en su artículo 33 lo siguiente:

“Cuando se trata de quejas contra particulares, se impondrán las costas al vencido, quedando a salvo las acciones a que pudiera haber lugar...”.

Siendo que en el caso de autos la acción de amparo interpuesta contra el Instituto Nacional de la Vivienda y, siendo éste un órgano de la Administración Pública Nacional, de conformidad con lo dispuesto en la norma parcialmente transcrita, la condenatoria en costas solicitada resulta improcedente. Así se declara.

c. *Consulta*

CPCA

21-3-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

El Juez de Amparo está obligado a remitir a su superior, en consulta, todo fallo de primera instancia que no haya sido apelado; por ser el amparo materia de orden público (art. 14 LOADSC).

A los fines de resolver el presente recurso de hecho, comienza esta Corte a advertir que, no obstante haberse fijado un lapso para que el recurrente aportara el testimonio indispensable para la decisión y no haber sido consignado éste dentro del lapso fijado, es lo cierto que el escrito recursorio fue acompañado de copias de las actuaciones necesarias para que esta Corte se pronuncie a examinar dichas actuaciones, con el fin de emitir pronunciamiento respecto del recurso de hecho ejercido, lo que esta Corte pasa a hacer de seguidas:

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece:

“Contra la decisión dictada en primera instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los procuradores no interpusieren apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días”.

De su texto se desprende, con mediana claridad, la obligación para el juez de amparo de remitir a su superior, en consulta, todo fallo de primera instancia que no haya sido apelado. La razón es evidente: la materia de amparo es de orden público, tal como lo dispone expresamente el artículo 14 de la Ley que rige esa materia, carácter que deriva la circunstancia de constituir dicha figura el medio por excelencia de protección de los derechos y garantías constitucionales. De manera que el legislador consideró conveniente que siempre

haya la revisión de las sentencias de amparo dictadas en primera instancia, independientemente de que los interesados deseen o no hacer uso de su derecho a apelar.

Por tanto, cada vez que el fallo de amparo en primera instancia no haya de ser elevado al conocimiento del tribunal superior en virtud de apelación, deberá el tribunal de primera instancia elevarlo en consulta. Así se desprende con claridad del texto de la transcrita disposición y así lo ha precisado la Corte Suprema de Justicia en diversas sentencias, como la dictada en Sala Político Administrativa, en fecha 16 de mayo de 1989, en la que afirmó lo siguiente:

“Del análisis de la norma transcrita (art. 35), se desprende que de toda sentencia de primera instancia se oirá apelación. De todo fallo no apelado por los legitimados para ello dentro del lapso de tres días, se deberá consultar para ante el Tribunal Superior respectivo. Como se observa, si la sentencia no es apelada, debe ser consultada por ante el superior del tribunal que dictó el fallo.

“En el caso de autos, la sentencia fue apelada dentro del lapso correspondiente y oída erróneamente, por las razones ya expuestas.

“(…) De *no haber* sido apelada o *de no haberse oído la apelación*, como debió haber ocurrido en este supuesto, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo *tenía la obligación de someter a consulta* la decisión dictada” (Cursivas del fallo transcrito y negrillas de esta Corte).

En el presente caso, la Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Norte obró en abierta contradicción a lo dispuesto en la disposición *supra* transcrita, pues, so pretexto de que en este caso el fallo si había sido apelado, se negó a efectuar la consulta a que la obligaba la ley, inadvirtiéndolo que, a los efectos de la consulta obligatoria, una apelación no oída equivale obviamente a una apelación no ejercida, pues en ambos casos el fallo no será remitido al superior en virtud de apelación, produciéndose así el supuesto de hecho para la consulta de Ley. Así se declara.

Por consiguiente, debe ser declarada con lugar la solicitud del recurrente de hecho, en cuanto a que se ordene al referido tribunal elevar en consulta el fallo dictado. Así se decide.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

A falta de recuso de apelación, toda decisión de amparo debe ser consultada con el tribunal superior a aquel que conoció de la acción en primera instancia (art. 35 LOADGC)

Observa esta Corte que la presente causa fue remitida a este tribunal a los fines de la consulta legal prevista en el artículo 35 de Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual establece:

“... Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los procuradores no interpusieren apelación, *el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo*, al cual se le remitirá inmediatamente copia certificada de lo conducente. Este tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días” (subrayado nuestro).

De manera tal que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece que a falta de recurso de apelación, toda decisión de amparo deberá ser consultada con el tribunal superior a aquel que conoció de la acción en primera instancia.

En el presente caso, la sentencia objeto de consulta fue dictada por el Juzgado del Distrito Sotillo de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, luego los autos subieron al Juzgado Superior en lo Civil y Contencioso Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Nor-Oriental, a los fines de la consulta legal.

Sin embargo, el referido Juzgado Superior, en base al criterio de afinidad de la materia (sic) concluyó que el tribunal de alzada era esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, siendo que aquel sólo le compete conocer de los actos emanados de las autoridades estatales y municipales.

El Juzgado Superior de la Región Nor-Oriental erró declinar la competencia a esta Corte, pues siendo que la causa le había sido remitida a los fines de la consulta, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, sólo le correspondía determinar cual era el Tribunal de Primera Instancia competente, para conocer en materia de actos administrativos emanados de los Inspectores del Trabajo, competencia que ha determinado la Corte Suprema de Justicia pertenece a los Tribunales de Primera Instancia Laboral, criterio que acogió esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo a partir del fallo dictado el 15 de febrero de 1995.

Una vez sentado lo anterior es menester establecer que esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no es tribunal competente para conocer de los amparos que son interpuestos contra las decisiones que dicten los Inspectores del Trabajo en materia de calificación de despido, por tanto, tampoco lo es para conocer en consulta los amparos que en tal materia dicten los Jueces de la localidad conociendo de conformidad con la competencia de excepción que les acuerda el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por tanto rechaza la declinatoria de competencia propuesta.

Ahora bien, siendo que este es el segundo Tribunal que se declara incompetente, se da el supuesto previsto en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil, por ende debe esta Corte solicitar de oficio la regulación de la competencia ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 *ejusdem*, por no existir un Tribunal Superior común a los dos declarados incompetentes.

VII. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Competencia

A. Régimen legal

CSJ-SPA (272)

18-4-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La preeminencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre el Código de Procedimiento Civil, deriva del carácter especial de la regulación procesal que en ella se establece, en concordancia con el artículo 206 de la Constitución, conduce a la especificidad de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de las materias que resultan de su competencia. Por otra parte, el carácter atrayente del fuero de dicha Jurisdicción, deriva del

artículo 42, ordinal 17, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: así, cuando algún Tribunal ordinario haya de decidir sobre una cosa cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en razón de ventilarse en la misma causa, indivisiblemente, varias pretensiones de distinta naturaleza, será ésta a quien corresponderá conocer de todo el asunto (*Cfr.* CSJ-SPA, 22 de octubre de 1992, *RDP* N° 52, 1992, p. 192).

En efecto, según el sistema de atribución de competencias previsto en los artículos 42, ordinal 15°, 182, ordinal 2°, 183, ordinal 1°, y 185, ordinal 6°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de toda demanda tendiente al establecimiento de una deuda a cargo de la Administración Pública, esto es, que tenga por objeto la condena pecuniaria de la República, algún Estado, Municipio o Empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva. En particular, la distribución de tal competencia entre los diferentes Tribunales que componen dicha Jurisdicción, se establece en función de la cuantía litigiosa. Y esta competencia es de carácter especial, por lo que priva ante cualquier disposición del Código de Procedimiento Civil, siempre de aplicación subsidiaria frente al derecho procesal administrativo.

B. Organos

a. Corte Suprema de Justicia

CSJ-SPA (57)

25-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Al respecto, en jurisprudencia de esta Sala se ha establecido que las demandas de nulidad intentadas contra actos unilaterales relacionados con la caducidad, nulidad, validez o resolución de algún contrato administrativo en el cual sea parte la República, los Estados o los Municipios, se encuentran sometidos al conocimiento de esta Sala Político-Administrativa, a tenor de lo pautado en el ordinal 14 del artículo 42 y en el artículo 43 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Supremo Tribunal, y deben ser tramitadas por el mismo procedimiento que resulta aplicable a las demandas de nulidad de tales contratos. En este sentido se expresó la Sala, en sentencia de fecha 23-07-95 (Caso: José Antonio Alvarez Castillo), en el cual declaró lo siguiente:

“Es evidente entonces, que existe una estrecha vinculación entre el acto impugnado y el contrato administrativo –de compraventa del ejido municipal – celebrado entre la Municipalidad del Distrito Bolívar del Estado Táchira y la ciudadana Rafaela Moros Angulo.

En efecto, según se observó precedentemente, el acuerdo cuya nulidad ha sido demandada, contiene la manifestación de voluntad de la entidad administrativa contratante, de celebrar el referido contrato administrativo. De allí que, la eventual nulidad del acto impugnado, causaría igual consecuencia respecto del contrato administrativo cuya celebración acordó.

La relación que existe entre el contrato administrativo y el acto (acuerdo) mediante el cual la Administración decide celebrarlo, ha llevado a esta Sala a identificar, con razón, esos actos unilaterales con el propio contrato administrativo (vid. sentencia del 30 de julio de 1992, Caso: Emilia Front de Domínguez, Expediente N° 8.230).

La identificación entre el acto unilateral por cuyo intermedio se acuerda celebrar el contrato administrativo y el contrato mismo, es –a juicio de la Sala– admisible tanto

para precisar el órgano al cual compete el conocimiento de las acciones de nulidad que se propongan contra los referidos actos, como para determinar el trámite procesal aplicable a esas pretensiones de nulidad.

Queda claro así, que los recursos de nulidad interpuestos contra actos unilaterales relacionados con la caducidad, nulidad, validez o resolución de algún contrato administrativo en el cual sea parte la República, los Estados o las Municipalidades, se encuentran sometidos al conocimiento de esta Sala Político-Administrativa, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 42, de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43, *ejusdem*, y deben ser sustanciadas por el mismo procedimiento que resulta aplicable a las demandas de nulidad de tales contratos”.

Ahora bien, visto que el acto cuya nulidad se pretende, declaró la nulidad del indicado contrato ejidal N° 11.170, e, igualmente, la resolución del aludido contrato Ejidal N° 3247, en lo que respecta al coarrendatario Antonio Díaz Torrealba, y por cuanto los contratos sobre ejidos son de naturaleza administrativa, forzoso resulta concluir que corresponde a esta Sala el conocimiento y decisión del recurso de nulidad interpuesto contra la Resolución N° AM-OF-893, de fecha 26-10-92, emitida por la Alcaldía del Municipio San Cristóbal del Estado Táchira. Así se declara.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede que, en base a la calificación del objeto litigioso como contrato administrativo, por estar constituido por un contrato de arrendamiento sobre un ejido, estima que se da el supuesto previsto en el artículo 42, ordinal 14, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al efecto recuerda la disidente que, la noción de “contrato administrativo” había perdido toda su importancia en la jurisprudencia y doctrina nacionales por carecer de efectivo valor en el sistema jurídico. En efecto, su interés radicaba en que a través de tal calificación, se podía someter a los contratos así identificados al control del juez contencioso-administrativo. Ahora bien, establecida la competencia de la Administración, *rationae personae*, como un fuero especial de la misma, no tenía sentido alguno mantener una noción que había sido importada de otro régimen extraño al nuestro. La reaparición de la figura en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en 1976, fue objeto de verdadera alarma y preocupación en el medio jurídico, ya que cualquier controversia relativa a los contratos que se califican como administrativos, es asignada por el artículo 43 de la mencionada Ley a esta Sala Político-Administrativa, en concordancia con el citado ordinal 14 del artículo 42. En este estado de cosas, y ante el riesgo de que se recargue la competencia de esta de acciones intrascendentes por su cuantía e importancia social, excluyéndolas al mismo tiempo de su juez natural y de la posibilidad de la doble instancia, que la disidente estima debe hacerse una interpretación restrictiva de la norma atributiva de competencia a través de una calificación más técnica de lo que debería entenderse por “contrato administrativo”, equiparándola en todo caso a los conceptos constitucionales de los contratos de interés público o contratos de interés nacional, respecto a los cuales el constituyente exige la intervención del Congreso para que puedan adquirir eficacia jurídica. El criterio sostenido por la Sala de calificar como “contrato administrativo” a cualquier negocio jurídico de un municipio que verse sobre ejidos, sustento del fallo que antecede es, a juicio de quien disiente, excesivamente simplista ya que nada aporta sobre el contenido del eventual contrato ni sobre su relación con el interés público tutelado, que serían las únicas razones calificadoras de la figura en la cual se basa.

Es por los motivos que anteceden que, según la disidente, ha debido analizarse si la figura del contrato podía efectivamente derogar la competencia natural, dadas sus características como tales, es decir, su importancia pública, el interés que compromete y su trascendencia, razones que sí podrían justificar un tratamiento especial.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada-Disidente.

CSJ-SPA (497)

18-7-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

De otra parte, el ordinal 10º del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal, establece que la Corte Suprema de Justicia es competente para:

“Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos del Poder Ejecutivo Nacional”.

Por tanto, corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, declarar la nulidad por inconstitucionalidad o por ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares emanados de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, esto es, el Presidente de la República o los Ministros de Despacho, contenidos en las Resoluciones suscritas por éstos, a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 42 (ordinal 10º) y en el artículo 43 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Alto Tribunal.

Por consiguiente, en el presente caso, habiéndose delegado la atribución de decidir el recurso jerárquico en cuestión –según resolución Nº 1.746 publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 34.756 del 16 de julio de 1991–, y así, la facultad de dictar el acto que causa estado, en amparo de las normas de competencia de los órganos integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa, y en razón de que el acto cuya nulidad se demanda tiene la misma naturaleza y rango que si fuese dictado por el titular de la competencia –es decir, por el Ministro del Trabajo– corresponde el control judicial a la misma autoridad a la cual le está atribuida la revisión respecto del órgano delegante, esto es, a esta Sala, a tenor de lo dispuesto en los artículos 42 (ordinal 10º) y 43 de la Ley Orgánica que regula las funciones de este Supremo Tribunal. Así se decide.

Cabe destacar, que de acuerdo al criterio sustentado por esta Sala en decisión de fecha 13 de febrero de 1992 (Caso: Corporación Samundi), es competencia de los tribunales laborales la resolución de las demandas de nulidad que se intenten con motivo de disputas sobre normas de derecho o de contrato de trabajo, sobre decisiones dictadas en ejecución laboral por hecho ocurridos *después* de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, esto es, el 1º de mayo de 1991.

En el presente caso, según se desprende del libelo de demanda, mediante escrito del 3 de julio de 1989, Aluminios del Caroní, S.A. (ALCASA) “solicitó a la Inspectora del Trabajo en la Zona del Hierro del Estado Bolívar calificar varios hechos cometidos por la señora Gloria Borrero de Rangel y autorizarla a despedir a la mencionada trabajadora”. Es decir, se pretende la nulidad de un acto administrativo, emitido por las autoridades administrativas, por hechos ocurridos *antes* de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, razón por la cual corresponde a esta Sala –y no a los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo– el conocimiento y decisión del presente asunto, y así se establece.

La Sala observa, igualmente, que el presente proceso fue sustanciado ante un Tribunal incompetente (Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo). Ahora bien, en nuestro sistema adjetivo la incompetencia del Juez no es un presupuesto del proceso que haga nulo el

procedimiento –y, por tanto, todos los actos de instrucción y sustanciación– realizados ante un juez incompetente –sino que se desprende de nuestro Texto-Adjetivo que la competencia es presupuesto de la sentencia de fondo (Rengel-Romberg A. *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano*, Vol. I, Caracas, 1992, págs. 330, 331, 402 y 403), criterio éste que quedó claramente establecido en sentencias de esta Sala de fechas 16 de marzo y 23 de noviembre de 1995 (caso: Omar Carreño Rodríguez y Fábrica de Embutidos Brill y Volk).

Por otra parte, habiéndose llevado a cabo ante el tribunal incompetente el mismo procedimiento que habría sustanciado esta Sala de haber conocido ab initio del caso (el correspondiente a los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), la Sala asume el juicio en el estado en que se encuentra pendiente sólo la sentencia de fondo: a cuyos fines se designará Ponente y se relacionará la causa. Así se declara.

CPCA

18-1-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Bruno Pacillo Di Ruggiero vs. Instituto Nacional de Parques

En el caso de autos, se observa que el recurrente interpuso recurso jerárquico ante el Ministro del Ambiente y los Recursos Renovables, sin que el mismo fuera respondido, configurándose entonces un silencio administrativo.

En este sentido se observa que, ratificando el criterio sentado por esta misma Corte en sentencias anteriores (ver sentencia del 25-5-95; caso: Johonson Alberto Lugo Anzola), siendo imputado el acto administrativo tácito al Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el tribunal competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad que contra el mismo se interponga, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 42, numeral 10, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, de conformidad con los cuales corresponde a la precitada Sala declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional, tal como ha sido éste definido en constante jurisprudencia, es decir, el Presidente de la República, los Ministros y los Jefes de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República. Así se declara.

En vista de que esta Corte no es competente para conocer del presente recurso de nulidad, procede a declinar el conocimiento de la causa en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

b. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

CPCA

8-1-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Ahora bien, en el caso de autos, se ha interpuesto un recurso de nulidad contra un acto administrativo dictado por la Juez del Juzgado del Distrito Antonio Pinto Salinas de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida; recurso que ha sido calificado por la parte recurrente como una “... demanda de plena jurisdicción...”, en la cual alegan tanto la inconstitucionalidad como la ilegalidad del acto administrativo impugnado. No obstante,

observa esta Corte que, en el presente caso, no se trata de violaciones directas a la Constitución, sino a disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En consecuencia, tratándose de un recurso contencioso-administrativo de nulidad contra un acto administrativo dictado por un tribunal, por razones de ilegalidad, cuyo conocimiento no está atribuido a otro Tribunal, resulta obvio que se cumplan los supuestos establecidos en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual esta Corte debe declararse competente para conocer de la misma y, por tanto, debe aceptar la declinatoria de competencia efectuada por el Juzgado de Sustanciación de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

El recurrente alega, en el escrito del recurso, que la Patente de Invención registrada bajo el N° 47.110, en fecha 24 de noviembre de 1988, fue concedida con infracción de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 9º de la Ley de Propiedad Industrial y alegó, además, que con el otorgamiento de la mencionada patente se le está causando un grave perjuicio al derecho de su representado a fabricar exclusivamente el invento que es objeto de la patente otorgada al ciudadano Gilbert José Silvestri Malavé, quien a su vez la cedió a la sociedad de comercio "Postes Venezolanos Postvenca, C.A."

Es evidente que el recurrente invocó, como causal de la nulidad solicitada, que la patente fue concedida en violación de una disposición legal, por cuanto el invento de que se trata no puede ser objeto de patente, por tratarse de aquellos que, expresamente el numeral 9º del artículo 15 de la Ley de Propiedad Industrial, prohíbe patentar y agregó que el otorgamiento de la patente ocasiona graves perjuicios a los derechos de su representado, fundamentado el recurso interpuesto en lo dispuesto en el artículo 66 *ejusdem*.

El citado artículo consagra la posibilidad para los interesados legítimos de solicitar "ante los Tribunales competentes" la nulidad del acto de registro de un invento, que se hubiera concedido en perjuicio de sus derechos.

En tal sentido, la doctrina jurisprudencial de esta Corte, con el objeto de determinar cuáles son "los Tribunales competentes" a los que se refiere este artículo, ha sostenido diversos criterios sobre la competencia del Juez Civil y del Juez Contencioso Administrativo para conocer de la nulidad de los actos de registro de la propiedad industrial.

Así, en sentencia de fecha 21 de septiembre de 1987 la Corte se declaró competente para conocer de la nulidad del registro de una marca, fundamentada la acción en que el recurrente era titular de un mejor derecho derivado del registro anterior de la marca. En esta oportunidad la Corte consideró que tratándose de la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares dictado por una autoridad distinta de las señaladas en los ordinales 9º, 10º, 11º y 12º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y no estando en conocimiento de la causa atribuido expresamente a otro Tribunal, la competencia para conocer de la nulidad del registro de la marca correspondía a otro Tribunal, por virtud de lo establecido en el artículo 185 *ejusdem*.

Planteado lo anterior en la forma expuesta, resulta indudable que en dicho caso la Corte para decidir su competencia tomó en cuenta la naturaleza del acto cuya nulidad fue solicitada, sin realizar un análisis de las razones invocadas por el particular para pretender la nulidad del mismo. Al respecto, esta Corte observa que en aquella oportunidad el recurrente, para ser congruente con el requisito del artículo 84 de la Ley de Propiedad Industrial, alegó que la nulidad del registro de la marca debía ser acordada, pues el mismo fue concedido en

perjuicio de un mejor derecho del cual era titular, cuyo origen era el registro anterior de la marca. Ello quiere significar que en dicho caso existía cosa juzgada administrativa, pues el acto que acordó el registro de la marca estaba resolviendo una solicitud de registro que ya había sido decidida, habiendo creado derechos particulares, cuyo contenido se hacía negatorio con un nuevo acto de registro impugnado. Es decir, que el origen del perjuicio a los derechos del entonces recurrente, invocando como causal de nulidad del acto administrativo, que es la contenida en el numeral segundo del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Lo anterior pone de manifiesto que en materia de nulidad de los actos de registro de la propiedad industrial se plantea una sustancial confusión entre los causales que invocan los recurrentes para solicitar tal nulidad. Esta Corte estima que el problema para establecer cuando el recurrente está planteando, con el recurso de nulidad contra un acto de registro de la propiedad industrial, un conflicto intersubjetivo o un conflicto objetivo o de legalidad, se origina en los términos en que tal recurso ha sido previsto en los artículos 66 y 84 de la Ley de Propiedad Industrial.

En efecto, de conformidad con los artículos citados la nulidad de los actos de registro de la propiedad industrial procede cuando hubieren sido concedidos en perjuicio de derechos de terceros, lo cual ha originado que los recurrentes invoquen, siempre, como fundamento de su pretensión, un mejor derecho perjudicado por el acto de registro cuya nulidad se solicita o un perjuicio a sus derechos, aún cuando en realidad se trate de un conflicto de legalidad, respecto del cual es el Juez Contencioso Administrativo el competente para decidir, pues debe revisar la debida adecuación a la Ley del acto impugnado.

En sentencia del 27 de diciembre de 1989 esta Corte para determinar su competencia para conocer de la nulidad del registro de una marca, abandonó el criterio de que para hacer tal determinación debía tomarse en cuenta únicamente la naturaleza administrativa del acto y consideró necesario, para decidir sobre su competencia en la materia, entrar a analizar las causales invocadas por el particular para fundamentar su pretensión de nulidad del acto.

En dicha sentencia la Corte estableció lo siguiente:

1.- Que por cuanto la decisión de la oposición al registro, por mejor derecho, de los actos de la propiedad industrial está atribuida al Juez de Primera Instancia en lo Civil (artículo 63 de la Ley de Propiedad Industrial), la decisión de la nulidad de los actos registrados, solicitada con fundamento en el perjuicio a derechos de terceros, también debe ser conocida por dicho Juez Civil, pues aún tratándose de la nulidad de un acto administrativo, la pretensión del recurrente es dirimir una controversia con otro sujeto de derecho, bien porque pretende un mejor derecho o porque considera que sus derechos han sido lesionados con el acto impugnado.

2.- Que en materia de nulidad de los actos de registro de la propiedad industria será competente el Juez Contencioso Administrativo siempre que el recurrente alegue causales distintas al mejor derecho o al perjuicio a derechos de terceros. Esto quiere significar que el Juez Contencioso Administrativo será competente cuando la nulidad sea solicitada con fundamento en la infracción de ley.

En virtud de ello, la determinación de la competencia del Juez Contencioso Administrativo, para conocer de la nulidad de los actos de registro de la propiedad industrial, implica que éste deberá examinar cuidadosamente, según las causales invocadas por el recurrente, en qué casos la solicitud de nulidad pretende la solución de un conflicto intersubjetivo de interés, por existir una confrontación de derechos entre particulares y en qué casos la solicitud de nulidad pretende la revisión de la legalidad del acto administrativo, tomando en cuenta que siempre el interesado alegará que el registro del invento, mejora o

marca ha sido conferido en perjuicio de sus derechos, por cuanto, en los términos de los artículos 66 y 84 de la Ley de Propiedad Industrial, la solicitud de nulidad del acto debe formularse en esta circunstancia concreta, dado que tal nulidad sólo podrá ser pedida si el registro se hubiere concedido en perjuicio de derechos del interesado. En éste último sentido, es preciso agregar que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que regula el recurso contencioso administrativo de anulación contra actos de efectos particulares, la razón de tal requerimiento obedece a que, en lo relativo al control de la legalidad de los actos administrativos, incluidos los de registro de la propiedad industrial, nuestro ordenamiento positivo exige, en principio, que el recurrente haya sido afectado en sus derechos o en sus intereses personales, legítimos y directos por el acto impugnado. Es evidente que el particular que pretende la nulidad de un acto de registro de propiedad industrial siempre deberá cumplir con este requisito de legitimación, por lo que alegará el perjuicio a sus derechos, siendo que el Juez Contencioso Administrativo sólo será competente para controlar la legalidad del acto.

Establecido lo anterior, la Corte observa que el recurrente alegó, en el escrito contentivo del recurso de nulidad, que el registro Nº 47110, correspondiente a la Patente de Invención denominada “Poste de Fibra de Vidrio y Procedimiento de Fabricación” concedida, en fecha 24 de noviembre de 1983 al ciudadano Gilbert José Silvestri Malavé, quien a su vez cedió la mencionada patente a la sociedad de comercio “Postes Venezolanos Postvenca, C.A.”, es ilegal, por cuanto el invento no podía ser objeto de patente, por tratarse simplemente de una variación en la forma y dimensiones de productos que ya eran utilizados para los mismos fines que el supuesto inventor señala como novedoso, y que pertenecían al dominio público y habían sido dados a conocer en el país por haber sido divulgados en obras impresas. Por lo que debe concluirse que el recurrente invoca como causal de nulidad del mencionado acto, el hecho de que el objeto de éste se encuentra incurso en la disposición prohibitiva del ordinal 9º del artículo 15 de la Ley de Propiedad Industrial.

Por otra parte, el recurrente agrega que en su carácter de “ingeniero llegó a un convenio con la firma española Postes Nervion, S.A., con domicilio en Bilbao, España, para la fabricación en Venezuela de postes y otros elementos de fibra de vidrio que desde hace muchos años se fabrican en diversos países, muchos de ellos protegidos por patentes y otros ya del dominio público”. La apoderado de la parte actora estima, además, que “el registro N1 47.110 de fecha 24 de noviembre de 1988. Fue concedido al ciudadano Gilbert José Silvestri Malavé, en perjuicio del derecho de –su– representado quien teniendo el derecho legal de fabricar este producto en Venezuela, puede verse impedido para ello por el derecho, que otorga a su titular, esta patente concedida en violación de la legislación vigente en Venezuela, concretamente en contra de lo previsto en el ordinal noveno del artículo 15 de la Ley de Propiedad Industrial...”.

La Corte ha podido constatar que la parte actora no solicitó ningún pronunciamiento dirigido a decidir la confrontación de derechos sobre el invento, reservándose el ejercicio de cualquiera otra acción y procedimiento que fueren procedentes, por lo que este Tribunal no tiene elementos de juicio para concluir que, en el caso *subjudice*, la recurrente tiene una pretensión distinta a la nulidad por razones de ilegalidad del acto impugnado y, así se decide.

En consecuencia, tratándose en este caso, de un recurso contencioso administrativo de anulación contra un acto administrativo de efectos particulares, fundamentado en razones de ilegalidad y no estando el conocimiento del mismo atribuido a ningún otro Tribunal, esta Corte es la competente para conocer de la presente causa y por lo tanto acepta la declinatoria hecha por el Juzgado Octavo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. Así se decide.

CSJ-SPA (273)**18-4-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Amado Noel Espina vs. Universidad Central de Venezuela

Así, al determinar cuál es el tribunal que debe conocer del recurso de anulación, se observa que los actos impugnados son emitidos por el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela y en los cuales se dicta la reforma parcial de un acto reglamentario, específicamente del Reglamento sobre las Condiciones que Deben Reunir los Profesores que Aspiran Ocupar Cargos de Rector, Vice-rector Académico, Vice-rector Administrativo, Secretario y Decano Sin Poseer Título de Doctor, y se establecen los criterios que deben aplicarse a la interpretación del artículo 4 de dicho texto normativo. De donde se colige que los actos impugnados surten efectos generales, por su cualidad normativa y su carácter general, abstracto y de vigencia indefinida, es decir, de aplicación continua.

Por otra parte, en cuanto a la fundamentación de derecho del recurso, se observa que si bien el accionante ha esgrimido violaciones de disposiciones constitucionales el aspecto relevante que debe ser dilucidado por el juzgador para verificar su procedencia o no de la pretensión esgrimida es la transgresión o no de los actos normativos impugnados a las disposiciones pertinentes de la Ley de Universidades, específicamente al artículo 28 que es el que permite al Consejo Universitario establecer la normativa sobre los aspirantes a cargos directivos que no posean título de doctor en su especialidad.

Por tanto, estamos en presencia de un recurso contencioso administrativo de anulación ejercido contra actos de efectos generales, por razones preferentemente de ilegalidad, emanados del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, razón por la cual, de conformidad con el artículo 185, ordinal 3, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde conocer del asunto a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y no a esta Sala, por lo que a aquella se ordena remitir el presente expediente, constante también de la acción de amparo constitucional ejercida conjuntamente. Así se declara.

CPCA**28-5-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

El Decreto N° 572 del Ejecutivo Nacional de fecha 1° de marzo de 1995, emanado del Presidente de la república, estableció que los Servicios de Control de Navegación Aérea dependientes del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por los funcionarios que cumplen su misión de vigilancia y control aéreo tendrán el carácter de Cuerpo de Seguridad del Estado.

Ahora bien, el artículo 5 de la Ley de Carrera Administrativa establece que quedan exceptuados de la aplicación de esta Ley, los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, en su condición de tales, y de los Cuerpos de Seguridad del Estado, siendo ello así, y dado que el querellante forma parte, a tenor de lo dispuesto en el decreto 572 antes señalado, de los Cuerpos de Seguridad del Estado, la competencia para conocer de la querrela interpuesta por éste, no corresponde conocerla al Tribunal de la Carrera Administrativa, sino a los Tribunales Contencioso Administrativos generales.

Dentro de los Tribunales Contencioso Administrativos generales, corresponde la competencia para conocer de la presente acción a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en virtud de que el acto que presuntamente ocasiona lesiones a los derechos funcionariales del querellante emana del General de Brigada (Av.) Hugo Blanco Padrón, Director General Sectorial de Transporte Aéreo y en consecuencia, es una de las autoridades comprendidas dentro de la competencia residual, prevista en el artículo 185 Ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

CSJ-SPA (380)

19-6-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Debe la Sala inicialmente verificar su competencia para conocer del asunto y al respecto, ateniéndose a las disposiciones pertinentes que rigen para el recurso de anulación –que es el principal–, observa:

El acto impugnado ha sido emitido por la Junta de Emergencia Financiera, órgano que si bien está conformado, entre otros, por el Ministro de Hacienda –quien la preside–, no es más que un órgano desconcentrado del Ministerio de Hacienda –tal como se desprende del artículo 2 de la Ley de regulación de la Emergencia Financiera– que tiene competencias y funciones propias y diferencias de las del Máximo Jefe del Despacho, por lo que, por tanto, no puede ser confundida, en cuanto a su jerarquía, con el propio Ministro.

La Sala conforme con reiterada y pacífica jurisprudencia conoce sólo de los recursos de anulación ejercidos contra actos emanados del Presidente, de los Ministros y de los Titulares de las Oficinas Centrales de la Presidencia –que son los más altos funcionarios del Ejecutivo Nacional–, en tal virtud, no le corresponde el conocimiento de las acciones ejercidas contra órganos como la Junta de Emergencia Financiera que, como se ha dicho, es un órgano desconcentrado del Ministerio de Hacienda.

Debe decidir el presente recurso, entonces, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, más cuando se observa que en el caso, al haberse denunciado como violadas tanto disposiciones constitucionales como legales, no resulta de forma alguna aplicable lo establecido en el último párrafo del artículo 181 de la misma ley que, según reciente decisión de esta Sala –de fecha 22 de mayo de 1996, caso: “Reyes José Hernández”–, queda limitada sólo a regir los casos en que, de forma exclusiva, se denuncien vicios de inconstitucionalidad como fundamento del recurso de anulación. Así se declara.

C. Tribunales Superiores Contencioso-Administrativo

CSJ-SPA (330)

22-5-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Y es que en efecto, al contener la presente demanda una pretensión de inconstitucionalidad, de la aplicación de los artículos 215, ordinal 7º y 216 de la Constitución, en concordancia con los artículos 42, ordinal 10º, 43 y segundo aparte del 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, podría concluirse que su conocimiento compete a esta Sala Político-Administrativa.

Sin embargo, en el presente caso no se da un supuesto semejante. Y ello por dos razones fundamentales.

Ante todo, el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, será competente para conocer:

4º De las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativo” (Subrayado de la Corte).

Y en tal sentido, los recursos dirigidos contra los actos de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, constituyen un contencioso administrativo de carácter especial a fin de lograr una mejor distribución de las competencias de los tribunales que integran la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Consejo de la Judicatura, mediante la Resolución N° 871 de fecha 9 de mayo de 1991, atribuyó a los Juzgados Superiores de lo Contencioso Administrativo el conocimiento sobre el *bloque de competencia especial* que correspondió al extinguido Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. En consecuencia, desde este punto de vista, la presente declinatoria de competencia resulta infundada y así se declara.

En segundo lugar, es criterio pacífico y unánimemente aceptado jurisprudencialmente, que la modificación de la competencia jurisdiccional por razón de haber sido invocado un motivo de inconstitucionalidad, no opera sino cuando se denuncia una *violación directa* de la Constitución (Cfr. CSJ 28 de junio de 1983, *Cenadica*, 6 de abril de 1995, *Sucesión Gottlicher*). De allí que, también de este punto de vista, el conocimiento del presente caso corresponde al Juzgado a quo: el recurrente invoca la violación por el acto impugnado del derecho constitucional a la defensa, *como resultado indirecto* de las pretendidas faltas de motivación y notificación, las cuales, directamente, son contrarias a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Así se declara.

D. *Sistemas de atribución de competencias*

CSJ-SPA (328)

11-4-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El artículo 42, ordinal 15º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no regula, ni aislada, ni inevitablemente, todos los casos que resultan de la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Es por ello que para determinar la significación y alcance de dicha norma es preciso considerarla sin perder de vista el conjunto en el cual se integra.

En efecto, en su mismo sentido abundan los artículos 182, ordinal 2º y 185, ordinal 6º *ejusdem*: así, en conjunto, todas las demandas dirigidas contra la República, contra los Institutos Autónomos o contra las empresas en las cuales el Estado tiene participación decisiva, son del conocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En particular, la distribución de tal competencia entre los diferentes tribunales que componen dicha jurisdicción, se establece en función de la cuantía litigiosa.

De este modo, el artículo 42, ordinal 15º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, forma parte de un conjunto de normas que conforman *un sistema* de atribución de competencias.

En ese mismo orden de ideas, y por otra parte, además de las anteriores disposiciones existen otras igualmente atributivas de la competencia contencioso-administrativa. En efecto,

los mencionados artículos 42, ordinal 15º, 182, ordinal 2º y 185, ordinal 6º, coexisten a su vez con *otro sistema* de atribución de competencias; referido en forma particular a los actos, contratos y omisiones administrativos. Es el caso de los artículos 42, ordinal 9º, 10º, 12º, 14º y 23º, 181, 182, ordinal 1º, y 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así, todas las demandas tendentes a la anulación de *actos administrativos*, a la sanción de las *carencias administrativas*, o bien a la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de *contratos administrativos*, competen a las jurisdicciones de lo contencioso administrativo. Y entre éstas la distribución de la competencia que rige, a veces según el órgano cuya actuación u omisión se encausa (V. por ejemplo, los artículos 42, ord. 12º y 185, ord. 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), en otros casos, atendiendo al carácter de la actividad administrativa impugnada (actos administrativos, generales y particulares, contratos administrativos), y/o a la jerarquía de la norma invocada como fundamento de la acción ejercida (ilegalidad, inconstitucionalidad).

La existencia de este doble sistema de atribución de competencias de los tribunales de lo contencioso administrativo resulta de la lógica de la propia ley. En efecto, ¿con qué objeto habría el legislador establecido dos mecanismos contrapuestos para la delimitación de la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, uno determinado *ratione personae*, el otro *ratione materiae*, si ambos pudiesen aplicarse indiferentemente?. Se trata, pues, de *dos sistemas* de atribución de competencia o, si se prefiere, de *dos criterios* para la determinación de la misma, que se aplican alternativamente, ni indiferente, ni conjuntamente.

Todo depende, pues, de la acción intentada. Así, en materia de interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución contractuales, de nulidad de actos o de carencias de la Administración, la competencia jurisdiccional se rige *en razón de la materia*, esto es, atendiendo a la naturaleza jurídica (administrativa o no) del contrato, actuación u omisión en cuestión. Contrariamente, en el caso de las demandas tendientes a la condena de la Administración al pago de una suma de dinero, ejercidas sea en forma autónoma o conjuntamente con una acción contractual, de nulidad o de carencia, la competencia jurisdiccional viene dada *en razón de la persona* encausada: demandada que sea la República, los Estados o los Municipios, los Institutos Autónomos, o las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, la competencia será contencioso-administrativa.

Al interior de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se desdobra a su vez esta dualidad de sistemas de determinación de competencia. En efecto, una vez establecida ésta, existen dos mecanismos para distribuirla entre los diferentes tribunales que componen el mencionado orden jurisdiccional: por una parte, si la acción intentada contiene una pretensión de condena al pago de una suma de dinero, la distribución entre los distintos tribunales que conforman la jurisdicción Contencioso-Administrativa se opera según la cuantía litigiosa (más de Bs. 5.000.000.00, Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, entre Bs. 1.000.000.00 y Bs. 5.000.000.00, Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, menos de Bs. 1.000.000.00, Tribunales Regionales de lo contencioso-administrativo...); por otra parte, en caso de que la acción intentada carezca de petitorio pecuniario, dicha distribución se opera con excepción, claro está, del contencioso contractual, el cual no es objeto de distribución alguna, pues la totalidad de la competencia corresponde a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia mientras no exista reclamación pecuniaria alguna (artículo 42, ordinal 14º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) principalmente en función del objeto sobre el cual recae la demanda (actos administrativos generales, particulares), así como del rango de la normativa invocada en apoyo de la misma (ilegalidad, inconstitucionalidad); y excepcionalmente, en función del órgano administrativo del cual procede la actuación u omisión encausada –como sucede por

ejemplo con el contencioso relativo a los actos del Consejo Supremo Electoral o “de otros *órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional*” (artículo 42° ordinal 12° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), o a los actos “*emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9°, 10°, 11° y 12° del artículo 42° de esta Ley.*” (artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La existencia y la utilidad del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia confirma esta realidad: salvar el conflicto producido por la acumulación de ambas pretensiones, pecuniarias y no pecuniarias. En efecto, este artículo instituye un imperativo de procedimiento excepcional, el cual hace posible que un mismo juez conozca de varios asuntos que normalmente serían de la competencia de distintos tribunales. Se trata de la conocida acumulación de acciones designada a menudo por la doctrina venezolana como *recurso de plena jurisdicción*. En este caso, la distribución de la competencia jurisdiccional entre los tribunales contencioso-administrativos sigue la pauta del sistema de determinación de competencia elaborado en relación a la materia (objeto sobre el cual recae la demanda, rango de la norma invocada como fundamento de la misma y autoridad de la cual emana la actuación en cuestión), sin tomarse en cuenta la cuantía de la reclamación pecuniaria.

En este mismo orden de ideas, para el caso de los contratos, siempre excepcional, el ordenamiento jurídico propone la solución inversa: cuando a la acción contractual se acumula una pretensión pecuniaria, si su conocimiento corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal competencia se distribuye entre los diferentes tribunales que la integran según la cuantía litigiosa.

Y es que la razón de ser de esta dualidad de mecanismos de atribución de la competencia contencioso-administrativa se corresponde con la doble explicación que justifica la existencia de este orden jurisdiccional en Venezuela: en primer lugar, la salvaguarda del patrimonio público cuando pretenda comprometerse la responsabilidad patrimonial de la Administración; en segundo lugar, el resguardo y garantía de la irreductible especificidad de la actividad administrativa.

En virtud de todo lo anterior puede concluirse que el caso de autos escapa del ámbito de aplicación del artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el actor para justificar la competencia de esta Sala, por cuanto la solicitud planteada carece de petitorio pecuniario. En consecuencia, resulta irrelevante para la determinación de la competencia jurisdiccional en este caso, tanto la cualidad de “*empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva*” del Banco de Venezuela, SACA, así como la estimación pecuniaria que de la presente acción ha propuesto el actor, en aplicación del artículo 38 del Código de Procedimiento Civil. Así se declara.

Ausencia del supuesto contemplado en el artículo 42, ordinal 10° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La acción ejercida en el presente caso, tendente a la declaratoria de nulidad de la resolución adoptada por la Asamblea de Accionistas de la sociedad mercantil Banco de Venezuela SACA en fecha 9 de agosto de 1994, no sólo carece de petitorio pecuniario que justifique la competencia de esta Sala según el artículo 42, ordinal 15° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; tampoco concierne a un acto jurídico que pueda ser calificado de *acto administrativo*, resultando, por tanto, vacío el presupuesto fundamental del artículo 42, ordinal 10 *ejusdem* (que sería en el caso de autos la única norma que podría conducir a la competencia de esta Sala); y, *a fortiori*, vacíos también los extremos de toda la normativa legal que compone el sistema de atribución de la competencia contencioso-administrativa que se define en razón de la materia.

Esta ausencia de acto administrativo se desprende esencialmente de dos razones. En primer lugar, se trata de una decisión de un organismo de carácter privado: constituido y originado en un acto de voluntad privada, el Banco de Venezuela SALA, empresa mercantil regida por el Código de Comercio y por la Ley General de Bancos y otros Institutos Financieros, independientemente de la participación de entidades públicas en su capital y dirección, es una persona jurídica de derecho privado. En segundo lugar, la resolución de la Asamblea de Accionistas impugnada, no implica de manera alguna, tanto desde el punto de vista de su contenido como de su objeto, el ejercicio del poder público: la resolución de la Asamblea de Accionistas del Banco de Venezuela SACA en cuestión, es una decisión que se refiere a la organización y gobierno internos de una sociedad mercantil, y constituye una norma de efecto particular entre sus miembros, que por lo demás, no pertenece al ordenamiento jurídico general del Estado. Así se declara.

Voto salvado de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas

La Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas disiente del criterio adoptado por la mayoría sentenciadora en esta decisión, por las razones siguientes:

1.- La apelación ejercida ante el Juzgado de Sustanciación lo fue en relación solamente con el criterio de que la incompetencia de la Sala derivaba de la no existencia del segundo presupuesto contenido en el artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, vale decir, que la causa no estuviere atribuida por la ley a otra autoridad. Sin embargo, en la decisión se hace un extenso y a juicio de la disidente innecesario esbozo de cómo deben interpretarse las normas relativas a competencia contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esto, conduce a la mayoría sentenciadora a aprobar una decisión que contiene múltiples imprecisiones, lo que se puede constatar, a manera de un ejemplo, en lo siguiente:

En la página 8 se afirma que “todas las demandas dirigidas contra la República, contra los Institutos Autónomos y contra las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, son del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa...”.

Con tal afirmación se soslaya –a juicio de quien disiente– el otro elemento de necesaria ocurrencia contenido en la segunda parte del ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es –precisamente– el objeto del fallo apelado, esto es, que la causa no esté atribuida por la ley a otra autoridad.

2.- En la página 10 de la sentencia se afirma que “... demandada que sea la República, los Estados o los Municipios, los Institutos Autónomos o las empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, la competencia será contencioso-administrativa...”.

Ahora bien, en opinión de la exponente, la afirmación supra transcrita es también inexacta por cuanto:

El artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones de derecho común y especial, conocerán en primera instancia, en sus respectivas jurisdicciones de cualquier recurso o acción que proponga contra los Estados o Municipios, norma que se revela en contradicción con lo afirmado en la sentencia.

3.- En la pág. 13 se afirma que:

“En virtud de todo lo anterior puede concluirse que el caso de autos escapa del ámbito de aplicación del artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocado por el actor para justificar la competencia de esta Sala, por cuanto la solicitud planteada carece de petitório pecuniario. En consecuencia resulta irrelevante para la solicitud determinación de la competencia jurisdiccional

en este caso, tanto la cualidad de “empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva” del Banco de Venezuela SACA, así como la estimación pecuniaria que de la presente acción ha propuesto el actor...”.

Lo afirmado en la sentencia obvia que el ordinal 16 del artículo 42 *ejusdem* atribuye a esta Sala competencia para conocer de cualquier otra acción que se intente contra la República o alguno de los entes a que se refiere el ordinal anterior (Empresas del Estado, Institutos Autónomos), *si su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad*. El argumento seguido por la sentencia de la cual discrepa la autora de este voto salvado, parece concluir que cuando la demanda carece de petitorio pecuniario el caso escapa a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual contradice el ordinal 16 del artículo 42 ya citado.

4.- Por otra parte, es contradictorio el fallo con relación a la afirmación antes transcrita de que “la solicitud carece de petitorio pecuniario” cuando en la página 17 se expresa textualmente que “el valor litigioso de la acción propuesta –estimada por el actor en la cantidad de cinco millones seiscientos mil bolívares (Bs. 5.600.000,00) ...”, siendo que con fundamento en esta cuestión es que en el fallo se declara la incompetencia de la jurisdicción bancaria. En tal virtud, opina quien disiente que no se puede sostener la incompetencia de la Sala por falta de estimación pecuniaria y a la vez, fundamentar la incompetencia en que la estimación pecuniaria existe pero no es suficiente.

2. *El Contencioso-Administrativo de los Actos Administrativos (anulación)*

A. *Distribución de competencia según los motivos de impugnación*

CSJ-SPA (332)

22-5-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Lo primero que debe determinar la Sala es la naturaleza del acto impugnado y, al respecto, se observa que este es un típico acto administrativo, de efectos particulares, distado por un cuerpo deliberante municipal en ejecución de una disposición legal, concretamente el artículo 92 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que su rango es sublegal.

De allí que, al ser el acto impugnado un acto administrativo, la competencia para conocer de los recursos que en su contra se interpongan corresponde, según el artículo 206 de la Constitución, a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las cuales tienen competencia para declarar, las anulaciones de los actos administrativos generales o particulares contrarios a Derecho. En esa misma disposición constitucional por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales dispuestos en la ley.

Así, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se reguló lo atinente a dicha especial jurisdicción se dispuso que la Sala Político-Administrativa del Máximo Tribunal ejercía las funciones de control del actuar administrativo de los órganos dictados por los jerarcas del Ejecutivo Nacional y otros organismos constitucionales, que la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, tribunal creado por dicha norma, controlaría la legalidad del actuar de ciertos organismos de la Administración Nacional Descentralizada, así como de los actos emanados por órganos inferiores de la Administración Nacional en el ámbito Central; y que los tribunales superiores con competencia en lo civil tendrían asignado el conocimiento de recursos ejercidos contra los entes estatales y municipales.

La finalidad principal de esa distribución de competencias fue la de descongestionar las funciones de la Sala Político-Administrativa que, hasta ese entonces, era el único tribunal Contencioso-Administrativo general y, además, ejercía ciertas funciones de la jurisdicción constitucional como lo disponía la Disposición Transitoria Décima Quinta de la Constitución. También, se tuvo la intención de acercar más la justicia a los particulares, especialmente cuando entablaban controversias con los entes estatales y locales.

De manera que, por tales circunstancias y, en especial, por el hecho de que por mandato constitucional los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular actos administrativos por contrariedad al Derecho, lo que supone no sólo el control de la ley sino, evidentemente, en de la Constitución, la disposición contenida en el último párrafo del artículo 181 de la Constitución –donde se establece que cuando en los recursos de anulación que corresponda conocer originalmente a los tribunales superiores y a la Corte Primera se alegaren razones de inconstitucionalidad la competencia será de la Corte Suprema de Justicia– debe ser interpretada de la forma más restrictiva posible, es decir, que sólo y exclusivamente cuando el fundamento del recurso de anulación sean violaciones directas y exclusivas de normas constitucionales se debe remitir el expediente a esta Sala, de lo contrario, cuando se alegue la transgresión de la ley, el tribunal contencioso-administrativo competente en virtud del criterio orgánico deberá decidir el recurso pronunciándose no sólo por el vicio de la ilegalidad sino, en general, sobre todas las violaciones denunciadas.

Llevando lo expuesto al caso concreto, se observa que si bien el actor le ha imputado violaciones de disposiciones constitucionales al acto administrativo impugnado, no emerge que tales imputaciones deriven directamente del objeto del recuso, por una parte y por otra, también han sido alegadas transgresiones de disposiciones legales, por lo que no es aplicable el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y la competencia corresponde al Tribunal Superior Contencioso-Administrativo de la localidad, y así se declara.

CSJ-SPA (491)

18-7-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

En primer lugar, el criterio de la Sala que en esta oportunidad se reitera, ha sido que en los casos en los que se interpongan recursos de nulidad por razones de ilegalidad e inconstitucionalidad conjuntamente, ante alguno de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, el juez debe realizar un análisis del recurso y profundizar sobre la verdadera naturaleza de las violaciones denunciadas, determinando a ciencia cierta si éstas comportan una transgresión directa a la constitución, o si más bien vulneraron disposiciones de orden legal, que a su vez desarrollan preceptos de orden constitucional. De llegar el juez a la conclusión de que se trate del primero de los supuestos se debe entender que se trata de un recurso de nulidad por inconstitucionalidad y su conocimiento correspondería a esta Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos el recurrente denuncia la violación del derecho a la defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución, pero, además, y en forma principal, la violación del artículo 103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal referente a la obligación que toca a los funcionarios judiciales de notificar al Síndico Procurador de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de los Municipios.

En este sentido se puede observar que a pesar de la presunta falta de notificación mencionada por el recurrente comporta una violación al derecho consagrado en el artículo 68 de nuestra Carta Magna; dicha violación luce más evidente y directa con respecto al artículo

103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual a su vez, desarrolla el genérico precepto constitucional antes mencionado, por lo cual se infiere que el objeto del recurso no es el de inconstitucionalidad, sino de ilegalidad, y así se declara.

B. *Objeto*

a. *Acto Administrativo*

CPCA

17-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Alberto Callaos vs. Fonpres-CIV

Al no ser el acto impugnado un acto administrativo, el recurso contencioso-administrativo de anulación ejercido contra él conjuntamente con solicitud de amparo cautelar resulta inadmisibile.

Como punto previo debe esta Corte pronunciarse sobre su competencia para el conocimiento de la solicitud de amparo, y al respecto observa que en casos como el de autos, el juez competente para el conocimiento de la solicitud de amparo conjuntamente interpuesta, es el mismo al cual le está atribuida la competencia para el conocimiento del recurso de nulidad.

En el presente caso, el recurso contencioso-administrativo de nulidad ha sido interpuesto contra la actuación de la Mesa Directiva de la Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, en relación con el proceso eleccionario de la Junta Directiva de la Fundación Fondo de Previsión Social de los Ingenieros, Arquitectos y Profesionales afines (Fonpres-CIV).

Al respecto observa la Corte que de acuerdo al Acta Constitutiva y Estatutos de Fonpres-CIV, que cursan en autos, es evidente que dicho ente constituye una fundación civil, persona jurídica de derecho privado.

En este supuesto se observa que es en el Reglamento Interno del Colegio de Ingenieros de Venezuela (artículo 181) donde se prevé la posibilidad de crear, por parte de la Asamblea Nacional del Colegio de Ingenieros de Venezuela, fundaciones para fines específicos, las cuales –se establece– podrán tener personalidad jurídica propia (artículo 182).

Es evidente que tal personalidad ha de adquirirse conforme a las previsiones de ley, de tal manera que en el caso de la fundación, tal personalidad, de acuerdo a las previsiones del Código Civil, se adquiere mediante la inscripción en el Registro correspondiente, lo cual se hizo en relación con el Fonpres-CIV, según se evidencia del acta constitutiva donde consta la correspondiente nota registral.

En este sentido observa la Corte que en los Estatutos de la Fundación Fondo de Previsión Social del Ingeniero, Arquitectos, y Profesionales afines (Fonpres-CIV), en su artículo 25 se contempla a la Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, como órgano supremo de la Fundación. En dicha disposición se indica:

“La Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, es el órgano supremo de la Fundación; representa la Universalidad de sus Miembros y sus decisiones son obligatorias para todos ellos.

La Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, cuando se constituye para los asuntos de la Fundación, de acuerdo a lo establecido en estos Estatutos, se denominará “Asamblea Nacional de Fonpres-CIV”.

Observa la Corte que los actos cuestionados se refieren al proceso electoral de la Junta Directiva del Fonpres-CIV, iniciado mediante convocatoria que riel a folio 12, efectuada por la Asamblea Nacional de Representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, en la cual expresamente se indica su condición de Asamblea Nacional de Fonpres-CIV.

De tal manera que al referirse los actos cuestionados a la elección de autoridades de una persona jurídica de derecho privado, no obstante su creación por parte de una persona jurídica de derecho público (Colegio de Ingenieros de Venezuela), han de aplicarse las normas que rigen al figura jurídica de la fundación y por ende, se trata de una situación regida por disposiciones del derecho común, lo cual impide considerar que por su aplicación, se produzcan actos administrativos susceptibles de ser controlados ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha establecido en reiteradas oportunidades que aún en los casos en los que la administración pública es la que actúa en aplicación de normas de derecho privado, y no en ejercicio del poder público (ejecución de normas de derecho público), no desarrolla actividad administrativa y en consecuencia, tal actividad no estaría sujeta al control de la especial jurisdicción contencioso-administrativa.

En consecuencia, y al no versar el recurso contencioso-administrativo de nulidad conjuntamente interpuesto sobre un acto administrativo, sino al haber sido ejercido contra actuaciones relativas a la elección de autoridades de un ente fundacional de derecho privado, regulada por normas del derecho común, carece del objeto que corresponde a la acción principal ejercida.

En tal sentido, aplicando el criterio jurisprudencial establecido por esta Corte en sentencia de fecha 14 de agosto de 1995, al no ser el acto impugnado un acto administrativo, el recurso contencioso administrativo de anulación contra él ejercido conjuntamente con la solicitud de amparo cautelar resulta inadmisibile y, por tanto, determinado lo anterior, no cabe pronunciamiento sobre la medida accesoria de amparo solicitada y así esta Corte lo declara.

CPCA

6-3-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Ahora bien, en relación al recurso contencioso administrativo interpuesto, dada la especial característica de la presente causa, pues en la misma se interpone un recurso contencioso administrativo de anulación contra una “conducta omisiva” del accionado, la Corte estima pertinente en primer plano, examinar la materia del recurso interpuesto, para lo cual observa:

La presente acción versa sobre la ausencia de pronunciamiento del órgano administrativo recurrido, Consejo Universitario de la Universidad de Oriente –ante la solicitud del accionante de que se le ubicará en la categoría de profesor asociado y se le cancelarán ciertos conceptos laborales que se le debían, solicitud ésta que no le fue contestada. Ello así, queda evidenciado, por tanto, que la ausencia de pronunciamiento del órgano se produce ante la petición que diera inicio al procedimiento administrativo.

En vista de ello resulta manifiesto que la falta de respuesta en este caso ante la solicitud formulada en vía administrativa, causa evidente inexistencia de acto administrativo expreso alguno.

Determinada así la naturaleza jurídica del objeto de impugnación del caso de autos, debe esta Corte analizar la procedencia del recurso interpuesto y a tal efecto observa:

El accionante interpuso recurso contencioso administrativo y acción cautelar de amparo contra la conducta omisiva del Consejo Universitario de la Universidad de Oriente. En este sentido, debe señalarse que dicho recurso supone como presupuesto necesario la existencia de un acto administrativo expreso unilateral, bien sea general o particular y cuyo objeto recae en la impugnación de la legalidad del mismo.

En consecuencia de ello, dada que en el presente como el recurso contencioso administrativo de anulación ha sido intentado contra una conducta omisiva de la administración, el mismo resulta inadmisibile ante la ausencia de un acto administrativo expreso que impugnar, pues carece del objeto. Así se declara.

b. *Acto administrativo vigente*

CSJ-SPA (409)

27-6-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Como punto previo, se debe decidir si la derogatoria del Decreto Presidencial N° 270, de fecha 7 de junio de 1989, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 4.106 del 9 de junio de 1989, a través del Decreto Presidencial N° 1.030 del 19 de junio de 1990, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 34.581 del 26 de octubre de 1990, constituye una modalidad de terminación anormal del procedimiento contencioso-administrativo.

El objeto de todo juicio es que se alcance la pretensión del demandante. En el presente juicio dicha pretensión es la declaratoria de nulidad de un acto administrativo. La nulidad es una sanción que impone el ordenamiento jurídico a aquellos actos que representan una grave infracción al mismo, sanción que consiste en la extinción definitiva de dichos actos.

En este caso, el Decreto N° 270 ha sido extinguido, no a través de una sentencia declaratoria de su nulidad, sino a través del ejercicio de la potestad revocatoria que ostenta la Administración Pública. Estamos ante una situación análoga a aquella que la doctrina ha calificado como “*satisfacción extraprocesal*” o “*reconocimiento total en vía administrativa de la pretensión del demandante*” (Cfr. García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, segunda Edición, Civitas, Madrid 1990, pág. 554).

Habiendo sido extinguido el Decreto N° 270 a través del ejercicio de una potestad administrativa, la satisfacción judicial de la pretensión de los demandantes resulta imposible. En consecuencia, en esta situación del proceso, no puede esta Sala declarar la nulidad de un acto cuya existencia ha quedado extinguida. Por consiguiente, careciendo de objeto la presente demanda se da por concluido el presente procedimiento y así se declara.

c. *Actos administrativos de los jueces*

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

En el caso bajo examen, el acto impugnado lo constituye la sanción de amonestación interpuesta a la recurrente por el Juzgado Superior Noveno en lo Penal del Area Metropolitana de Caracas, acto que, a juicio de la parte accionante, es de naturaleza administrativa, mientras que el Ministerio Público opina que no lo es.

Al respecto, esta Corte observa que el referido acto es una amonestación, que, aunque emanada de un órgano jurisdiccional, no es dictada en ejercicio de la función jurisdiccional, pues no constituye la declaración del derecho en un caso concreto, con el propósito de dirimir un conflicto de intereses. Por el contrario, la misma constituye el ejercicio de una potestad sancionatoria, efectuado por un Juez Superior de conformidad con el numeral 7 y el último aparte del artículo 42 de la Ley de Carrera Judicial, cuyo texto es el siguiente:

“Los Jueces podrán ser amonestados por las causas siguientes:

“7. Cuando incurran en retrasos y descuidos injustificados en la tramitación de los procesos o de cualquier diligencia en los mismos.

“(…)

“Los jueces que conozcan en grado de una causa están en la obligación de amonestar de oficio al inferior, cuando observaren los retrasos y descuidos a los que se refiere el ordinal 7º de este artículo y de enviar al Consejo de la Judicatura copia de la decisión, que se agregará al expediente del juez (...).”

Como puede observarse de la atenta lectura de la norma transcrita, se está en presencia del ejercicio de una potestad disciplinaria por parte de los jueces y el control de este acto de autoridad ha de estar a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, en relación con la consideración expuesta por el Ministerio Público de que la amonestación no es un acto administrativo porque no produce efectos jurídicos, advierte esta Corte que la amonestación en sí misma constituye una sanción que directamente afecta la esfera jurídica del amonestado, además de que de manera eventual pudiera desencadenar efectos ulteriores, configurando el supuesto de sanciones más graves. Por tanto, no hay razón para que no sea considerado un verdadero acto administrativo.

Siendo ello así, el tribunal competente para conocer del recurso contencioso-administrativo contra tal acto y, como consecuencia de ello, según lo antes expuesto, de la solicitud de amparo, es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con la competencia residual a la misma por el artículo 185, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

C. Condiciones de admisibilidad

a. Agotamiento de la vía administrativa

CSJ-SPA (115)

13-2-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

La petición de nulidad, en efecto, pareciera reducirse, sencillamente, a la impugnación del solo veredicto emitido por el jurado del concurso de credenciales, veredicto este que, como tal, no constituye el final del procedimiento administrativo de designación de los jueces; éste, en cambio, finaliza realmente con el nombramiento propiamente dicho del juez ganador del concurso, nombramiento que hace el Consejo de la Judicatura y no el jurado que emite el veredicto. Ambas declaraciones, pues, la de conocimiento (veredicto) y voluntad (nombramiento) se integran a los efectos de la designación del juez.

La jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado en anteriores oportunidades a este respecto. Específicamente, en sentencia dictada en fecha 21-09-87, se precisó:

“La designación de los jueces aparece en el régimen consagrado por la Ley de Carrera Judicial, como resultado de un concurso de voluntades de órganos diferentes de un mismo Poder, en el que existe una unidad de contenido y fin para formar un acto único. La integración de voluntades se justifica porque siendo potestad del Consejo de la Judicatura, con arreglo al artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el nombramiento de los jueces, tal potestad de acuerdo a la Ley de Carrera Judicial, no puede ejercerla válidamente sin la participación de los jurados creados por ésta última Ley, cuya autonomía en la evaluación de los aspirantes, así como la naturaleza vinculante de esta evaluación para el órgano que formalmente emite el nombramiento, asegura el éxito del sistema y excluye intereses distintos a los que persiguió el legislados de 1980, como lo ha señalado esta Sala Político Administrativa en anterior oportunidad”, (Sent. 21-9-87. Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas).

Se puede vislumbrar, entonces, la íntima relación existente entre el veredicto del jurado del concurso de credenciales y el nombramiento que hace el Consejo de la Judicatura: este último está vinculado al veredicto en el sentido de que no puede hacerse la designación sin que previamente se haya dado aquél, ni puede separarse, además, de la determinación hecha por el jurado, esto es, debe designar como Juez al ganador del concurso.

El propio recurrente, en su escrito, hace notar que la designación que hace el jurado, declarando como ganador al abogado Quintero Moreno, trae como consecuencia el nombramiento del mismo como Juez Titular del Tribunal a que se refiere el concurso.

En fin, el recurrente, además de solicitar la declaratoria de nulidad del veredicto, solicita su reincorporación al Tribunal como interino, con el pago de las remuneraciones dejadas de percibir.

Siendo tales los términos del recurso interpuesto, considera esta Sala que no parece correcto interpretar de modo puramente formal la solicitud de nulidad formulada, en el sentido de que únicamente se haya pedido la declaratoria de nulidad del veredicto del jurado y que, en cambio, no se impugne la designación del abogado Rafael Quintero Moreno, como Juez Titular, por parte del Consejo de la Judicatura. De la argumentación manejada por el recurrente, contrariamente, lo que se colige es que los vicios que acarrearán la nulidad de la designación se encuentran en el veredicto del jurado, y no en la designación hecha por el Consejo de la Judicatura.

En última instancia, al solicitar su reintegración como Juez interino del Juzgado Superior a que se refirió el concurso de oposición, el recurrente objeta la validez del nombramiento hecho por el Consejo de la Judicatura; pero ello –se insiste–, en virtud de vicios que se presentan en el veredicto.

En definitiva, considera la Sala que no procede, por las razones expuestas, el alegato referente a la inadmisibilidad del recurso y así se declara.

CPCA

18-4-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Eudomiro Bravo vs. Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara.

Ahora bien, la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados al Servicio de la Municipalidad del Distrito Iribarren no prevé recursos administrativos contra las decisiones de remoción de empleados. Sin embargo, ello no implica que el administrado esté eximido de

ejercer los recursos administrativos correspondientes, de conformidad con las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por su parte, el artículo 2 de la Ordenanza citada dispone:

“Artículo 2.- Corresponde al Presidente del Concejo Municipal por intermedio de la Oficina de Personal, la Dirección y Organización de la Administración de Personal y todas las decisiones sobre ingresos, transferencias, despidos y ascensos, sujetos a las especificaciones de esta Ordenanza”.

De acuerdo con la disposición citada, al ejercer el recurso de reconsideración ante el Director de Personal, el querellante estaba actuando correctamente, pues así obrase el Director de Personal a nombre propio, o en nombre del Presidente, era a dicho Director a quien correspondía conocer del recurso, ya que era de él de quien emanaba el acto. Luego, no puede sostenerse, como lo decidió el a quo, que si el Presidente del Concejo actuaba por intermedio del Director de Personal, conforme al artículo 2 de la Ordenanza, es sólo al Presidente a quien correspondería conocer del recurso de reconsideración y, por tanto, éste no fue ejercido correctamente, pues con tal razonamiento el a quo crea una diferencia entre las actuaciones que el Presidente del Concejo realiza personalmente y las que realiza “a través del Director de Personal”, diferencia no prevista en la Ordenanza. En efecto, según ese razonamiento, dicho Director, al remover, actuaba en nombre del Presidente, pero al serle presentado un recurso de reconsideración, no podía conocer del mismo, ya que en esa circunstancia no actuaba en nombre del Presidente.

De cualquier manera, aún para el caso de que el órgano ante el cual se ejerciera el recurso no fuera el competente, ello no podría implicar una consecuencia negativa para el derecho a recurrir del interesado, pues en tal supuesto debería dicho órgano dirigirlo al competente, para que sea éste quien lo decida.

Por todo ello, esta Corte no puede compartir el criterio sostenido por el a quo, razón por la cual debe estimarse que el recurso de reconsideración ejercido por el ciudadano Eudomiro Bravo fue interpuesto correctamente ante el Director de Personal del Concejo autor del acto recurrido, y así se declara. Por lo expuesto, no puede por este respecto declararse inadmisibles el recurso por no agotamiento de la vía administrativa, y así igualmente se declara.

Se observa además que el recurrente interpuso recurso jerárquico ante la Cámara, el cual –según el criterio sostenido recientemente por esta Corte en sentencia del 26 de febrero de 1996 (caso: Judith María Tovar) – era necesario ejercer, a fin de agotar la vía administrativa, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, aplicable a este caso *ratione tempore*. Por lo cual, tampoco por este respecto podría declararse inadmisibles el recurso.

CSJ-SPA (58)

25-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Luis A. Oliveira vs. República (Ministerio de la Defensa)

En primer lugar, el acto impugnado es una resolución del Ministro de la Defensa que no había causado estado, pues aunque emana del jerarca máximo del Ministerio, perdió el carácter de firmeza administrativo requerido para recurrirlo, al haber sido intentada contra un recurso de reconsideración, el cual se encuentra agregado a los autos a los folios 19 y siguientes.

En esta forma, si bien el acto del Ministro en principio agota la vía administrativa y es impugnabile judicialmente en el plazo legal, cuando el particular opta por intentar un recurso de reconsideración –aunque no era obligatorio su ejercicio– en lugar de impugnarlo judicialmente, le quita firmeza pues deja en manos del autor del acto la posibilidad de confirmarlo, modificarlo, revocarlo o reconocer su nulidad absoluta.

Por tanto, constatado que en este caso el accionante impugnó el acto inicial del Ministro de la Defensa que había sido recurrido en vía jerárquica, es obvio que se recurrió un acto indebidamente.

CSJ-SPA (178)

19-3-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Raymond Mardeni vs. Concejo Municipal del Municipio Sotillo del Estado Anzoátegui.

Por lo que atañe a la *falta de agotamiento de la vía administrativa* alegada por el Síndico Procurador Municipal, por haber señalado el propio recurrente que ejerció ante el Concejo Municipal el recurso de reconsideración, observa esta Sala que el acto impugnado agota por sí mismo la indicada vía, por una parte, y por la otra, la Ordenanza sobre la materia, nada establece respecto a la obligatoriedad del recurso de reconsideración, como condición para la interposición del recurso contencioso-administrativo, por lo que queda sometido al sistema general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual en los casos en que sea interpuesto voluntariamente el recurso de reconsideración, se reabre la vía administrativa y el recurrente deberá esperar que el mismo sea decidido o, en su ausencia, que se produzca el efecto del silencio-rechazo.

En efecto, observa esta Sala que el recurrente señaló que el 26 de febrero de 1993, introdujo ante la Cámara Edilicia recurso de reconsideración en contra del Acuerdo del Concejo Municipal del Municipio Sotillo de fecha 9 de diciembre de 1992, que debía haber sido considerado en la Sesión del 2 de marzo de 1993, de la Cámara Edilicia. Ahora bien, la Cámara no le dio una respuesta a su petición, sino que en la sesión antes mencionada, se aprobó el informe presentado por el Síndico Procurador Municipal, que justamente se pronunció sobre intereses que son contrarios al recurrente. De allí que, una decisión de la índole mencionada, significa un tácito rechazo de la solicitud de reconsideración, en razón de lo cual, la vía administrativa reabierta por el ejercicio del recurso de reconsideración, se considera agotada con el pronunciamiento tácito denegatorio de su petición que hiciera al Concejo. Por lo anterior, carece de fundamento el alegato del Síndico Procurador Municipal, y así se declara.

CSJ-SPA (201)

21-3-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: SAESA vs. República (Ministerio de Hacienda)

Previo a cualquier otra consideración es menester que esta Sala se pronuncie respecto de la admisibilidad del recurso interpuesto, pronunciamiento este susceptible de ser hecho de oficio y aun en la sentencia definitiva, por cuanto el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad previstos en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, son de orden público.

En concreto interesa hacer referencia a la causal de inadmisibilidad a la cual se contrae el ordinal 2º del artículo mencionado. Dicho ordinal establece como requisito de admisibilidad de los recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, el agotamiento de la vía administrativa. Ello implica que el acceso a la vía contencioso administrativa por expresa disposición normativa, sólo puede tener lugar si previamente el interesado ha impulsado el procedimiento administrativo en el que la Administración ha tenido la oportunidad de dictar la decisión que causa estado, la cual agota, en consecuencia, la vía administrativa.

Este agotamiento de la vía administrativa puede ocurrir por la vía de actos expresos o por la vía del silencio. En el caso de ocurrir por la vía de los actos expresos, ordinariamente deberá distinguirse si la decisión ha sido o no dictada por el máximo jerarca del organismo. En último caso, si se trata de una decisión producto de un procedimiento administrativo de primer grado donde se está formando la voluntad inicial de la Administración, la jurisprudencia ha dicho que será potestativo del interesado interponer el recurso de reconsideración en el supuesto que el acto haya sido dictado por el jerarca del organismo. Si este recurso es interpuesto el interesado deberá atender a la decisión expresa o tácita para tener abierta la vía judicial. Si este recurso no es interpuesto el interesado podrá, desde ese mismo instante, acudir a la vía judicial, entendiéndose que el acto causa estado. Todo ello conforme a lo previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, si el acto emana en un procedimiento constitutivo o de primer grado de una autoridad inferior, éste en sí mismo no agotará la vía administrativa. Para ello será menester que el interesado interponga, en primer término, el recurso de reconsideración ante el mismo funcionario que ha dictado el acto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 94 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ante este recurso puede ocurrir que exista un acto expreso que lo decida o que el funcionario incurra en silencio. Si ha sido dictado el acto expreso contra éste deberá el interesado, en aras de agotar la vía administrativa, interponer el recurso jerárquico ante el Ministro, conforme al artículo 95 *ejusdem*. Ahora bien, puede ocurrir que no sea dictada decisión respecto del recurso de reconsideración. En tal caso, el interesado tiene la opción de esperar la decisión expresa o bien, luego de vencido el lapso de decisión asumir, conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que ha operado el silencio administrativo de contenido negativo e interponer el recurso subsiguiente, es decir, el recurso jerárquico previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El recurso jerárquico debe ser decidido dentro del lapso de 90 días, conforme a lo previsto en el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si no es decidido dentro de ese lapso el interesado podrá optar entre esperar que sea emitida decisión expresa, la cual agotará la vía administrativa y permitirá acudir a la vía judicial, o bien, considerar que ha operado el silencio administrativo de contenido negativo en cuyo caso quedará abierta la vía judicial para interponer el correspondiente recurso contencioso administrativo. Para interponer este recurso, el interesado dispondrá de un lapso de 6 meses de acuerdo a lo previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; este lapso es de caducidad. Si el recurso contencioso administrativo no es interpuesto dentro de dicho lapso y opera la caducidad, entonces el recurso contencioso administrativo será inadmisibile pero no por falta de agotamiento de la vía administrativa, sino por caducidad de la acción conforme a lo previsto en el ordinal 3º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el ordinal 4º del artículo 124 de dicha Ley.

Alguna duda se generó respecto al lapso para recurrir en caso de silencio administrativo conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando nunca se producía decisión expresa. Tales dudas fueron oportunamente dilucidadas por esta Sala cuando al postular 10 reglas interpretativas de tales normas señaló en fallo del 22 de junio de 1982 “que de no producirse nunca la decisión administrativa expresa, no podrá el interesado ejercer el recurso contencioso administrativo pasados los nueve meses a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, invocando el silencio administrativo”. Efectivamente, el órgano que debe dictar el acto que causa estado tiene 90 días para hacerlo, luego de lo cual se cuentan los 6 meses del lapso de caducidad para presentar el recurso ante los Tribunales de Justicia.

b. *Lapso de caducidad*

CSJ-SPA (209)

21-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Planteada así la controversia, para decidir la Sala observa:

Antes de entrar a decidir el fondo del asunto propuesto, debe la Sala pronunciarse previamente, por ser de orden público, acerca del alegato de caducidad del presente recurso esgrimido por la representación fiscal.

Al respecto, sostiene la referida funcionaria que la Ley aplicable al caso de autos, en cuanto al lapso para el ejercicio del recurso, es el de Registro Público, que al efecto establece “dentro de los diez días siguientes a la fecha de notificación al interesado”, y no la de la Corte Suprema de Justicia que otorga seis meses para tales fines; por lo cual, en su criterio, la acción ejercida por el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, C.A., había caducado por no haber sido interpuesta dentro del señalado lapso de diez días.

No comparte esta Sala tal planteamiento por las razones siguientes:

El artículo 11-D de la Ley de Registro Público sancionada el 31 de octubre de 1977 y promulgada el 06 de febrero de 1978 prevé que:

“Si la Resolución del Ministerio de Justicia deniega la inscripción, los particulares interesados podrán recurrir *por ante aquel y para ante* la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, *mediante escrito razonado*, dentro de los diez días siguientes a la fecha de notificación del interesado. *Admitido el recurso*, el Ministro de Justicia remitirá el respectivo expediente a la Corte Suprema de Justicia, *el día hábil siguiente al vencimiento del lapso* anteriormente establecido”.

La formulación de la norma transcrita en los aspectos destacados por la Sala, no deja lugar a ninguna duda de que lo en ella previsto no es un verdadero recurso contencioso-administrativo, sino que se trata de un resabio de las antiguas “apelaciones” ante el Supremo Tribunal contempladas en varios de nuestros textos normativos (v.g. Ley de Naturalización; Ley Orgánica de la Hacienda Pública; Ley de Educación; Ley de Sanidad Nacional; Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás recursos conexos; Ley de Propiedad Industrial; Ley de Minas; Ley de Aviación Civil; Ley de Mercado de Capitales), llamadas también por la doctrina “recursos jerárquicos impropios”, “recursos administrativos impropios” o “recursos sui generis” por sus características y alcances.

Ahora bien, esta Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 11 de marzo de 1981, (Caso Pan American World Airways Inc. vs. Ministro de Transporte y Comunicaciones) al analizar exhaustivamente tales figuras jurídicas a la luz de la normativa contenida en la Ley

Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sobretodo del artículo 206 de la Constitución, dejó claramente establecido que constituiría una involución injustificada en el estado actual de nuestro derecho positivo la supervivencia de ese irregular medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos. En consecuencia, concluyó la Sala en esa oportunidad que “cuando un cuerpo legar especial concede apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Posteriormente precisó la Sala, en fallo del 14 de febrero de 1985 (Caso “Patria Fondo Mutual de Capital Variable”, C.A. vs. Comisión Nacional de Valores) que “si en lugar de “apelaciones” ante la Corte se trata del recurso contencioso-administrativo previsto y regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este recurso debe regirse y tramitarse íntegramente conforme a las disposiciones establecidas al respecto en las Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha Ley. De ahí que la interposición del recurso no sea *para* ante la Corte, sino directamente ante la Corte, que deba seguirse el procedimiento establecido al efecto en la Sección Tercera, y que el lapso para ejercer el correspondiente recurso sea el general de seis meses contemplado en el artículo 134 *ejusdem* y no los especiales de 5, 10, 15, 20 o 30 días previstos en otras leyes”.

Este criterio fue ratificado en decisión del mismo mes y año, en un supuesto similar al de autos (Caso Néstor González del Castillo, 28-02-86) –y en muchas decisiones más a partir de esa fecha– en la que se dijo que:

“Si bien la Ley de Registro Público, y otras más, concedían una suerte de apelación para ante la Sala de las decisiones del órgano administrativo, y en ellas se da un plazo –generalmente breve– para ejercer el recurso, hace tiempo la Sala sentó el criterio de que lo admisible era el recurso directo de nulidad que consagra la Constitución y desarrolla la Ley Orgánica de la Corte.

Por tanto, no aplicándose más esa apelación, obviamente el plazo para el recurso de nulidad es el de seis meses que, para los actos particulares, consagra el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte y no el de diez días que se estableció en el artículo 11-D de la Ley de Registro Público”.

De todo lo anteriormente expuesto resulta concluyente para la Sala que en el caso sub-judice el recurso interpuesto por la empresa accionante no había caducado para la fecha de su presentación el 10 de agosto de 1982, dado que si el lapso para ejercerlo es de seis meses, el mismo se iniciaba el 28 de mayo de 1982 y vencía el 28 de noviembre de ese año. Así se declara.

Debe la Sala advertir por último, respecto a este punto, que la declaratoria anterior, ratificatorias de otras en el mismo sentido, sólo concierne a los supuestos de asimilación de las pseudo-apelaciones ante la Corte a los recursos contencioso-administrativos de anulación y en modo alguno a la posibilidad reconocida por este Alto Tribunal al legislador ordinario, de establecer en leyes especiales (v.g. Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura; Ley de Ejercicio del Periodismo), lapsos breves de recurribilidad contra actos administrativos, en consideración a la naturaleza específica de los mismos, pero sobre la base de que se trata de verdaderos recursos contencioso-administrativos, regulados y tramitables como tales.

CSJ-SPA (15)

17-1-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Caso: Julio I. González vs. República (Ministerio de la Defensa)

Determinado lo anterior la Sala observa:

Los recursos contencioso-administrativos tienen un lapso de interposición que, una vez vencido, sin que se hayan interpuesto, impiden, por extemporáneos que se puedan intentar. Así, la interposición del recurso dentro del lapso correspondiente, es uno de los requisitos procesales para la admisibilidad del mismo.

En relación al lapso de caducidad en el proceso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares, como es el caso bajo análisis, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que:

“Las acciones o recursos de nulidad (...) dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducan en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial o de su notificación al interesado, si fuere procedente o aquélla se efectuare”.

De la norma parcialmente transcrita se desprende claramente que el lapso de caducidad del recurso de anulación contra actos de efectos particulares es de seis meses, período éste que debe contarse a partir del momento en el cual el acto comienza a surtir efectos, sobre lo cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al referirse a la eficacia de los actos administrativo, fija desde el momento –según el caso– de la publicación o de la notificación.

De esta forma, el lapso de caducidad para intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación contra actos de efectos particulares es de seis meses, período éste que debe contarse a partir del momento en el cual el acto comienza a surtir efectos, sobre lo cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al referirse a la eficacia de los actos administrativos, fija desde el momento –según el caso– de la publicación o de la notificación.

De esta forma, el lapso de caducidad para intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación comienza a partir de la notificación efectuada en la forma prescrita en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Cabe señalar que todas las formalidades de la notificación son de absoluta observancia, pues de cumplirse, comienza a correr el lapso de caducidad el recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, debe advertirse también, que cuando no ha habido notificación formar pero consta fehacientemente que el interesado ha tenido conocimiento de la decisión, no podrá alegar la falta de notificación para eventualmente reabrir un lapso de caducidad.

Por último, una acción que ha caducado es una acción que no existe y no debe ser discutida en juicio, pues la demostración de haberse vencido el término hace lógicamente innecesario un debate en juicio sobre el fondo de la cuestión propuesta.

La caducidad implica la pérdida irreparable del derecho que se tenía, de ejercer la acción por haber transcurrido el tiempo útil dentro del cual únicamente podía hacerse valer aquélla.

D. Medidas Cautelares

a. Medidas innominadas

CSJ-SPA (132)

14-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala la diferencia esencial entre las Medidas Normales y las Medidas Cautelares Innominadas.

El artículo 588 en su encabezamiento establece que el tribunal puede decretar en cualquier estado y grado de la causa “con fundamento en el artículo 558” las medidas cautelares que enumera, que son: el embargo de bienes muebles; el secuestro de bienes determinados y la prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles. Igualmente se prevén las medidas complementarias destinadas a asegurar la efectividad y resultado de la que hubiese decretado.

Igualmente existe la previsión de las medidas innominadas en el párrafo primero del mencionado artículo, relativas a “las providencias cautelares que considere adecuadas (el juez), cuando hubiere fundado temor de que *una de las partes* pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra”. (Subrayado de la Sala).

Esta Sala observa que existe una diferencia esencial entre las medidas nominadas y las medidas innominadas en relación a la oportunidad de formular su solicitud y a la de su otorgamiento. En efecto, ambas medidas están sometidas a las disposiciones generales del artículo 588 *ejusdem*, esto es, al “*pericullum in mora*”, constituida por la existencia del riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo y al “*fumus boni juris*”, constituida con la existencia de un “medio de prueba” de la condición anterior y del derecho que se reclama.

Ahora bien, en el caso de las medidas innominadas, el legislador presente un nuevo elemento constituido por la mención de la existencia de partes en el juicio, lo cual está presente en el párrafo primero al señalar “... cuando hubiese fundado temor de que *una de las partes* puede causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de *la otra*” y, en el párrafo segundo del artículo 588 *ejusdem*, cuando se prevé la oposición de *la parte contra quien obre la providencia*.

Por lo anterior, a juicio de esta Sala, la medida cautelar innominada exige que haya habido la constitución de las partes en el proceso, es decir, que la litis se hubiere trabado. La diferencia con la cautelar nominada deriva del mayor riesgo para los intereses del eventual litigante que la medida cautelar innominada planea.

En efecto, la medida nominada es justamente la que enuncia el encabezamiento del artículo 588, y que desarrollan los Capítulos II, III y IV del Título I (de las medidas preventivas) del Libro Tercero (del procedimiento cautelar y otras) del Código de Procedimiento Civil.

Por el contrario, las medidas innominadas tienen una amplitud tal, que es incluso difícil clasificarlas, por cuanto el juez puede ordenar una cautela especial para cada caso concreto.

Al efecto, la norma es muy amplia cuando le permite al Juez autorizar la ejecución de determinados actos, y aún más le permite adoptar “la providencia que tenga por objeto hacer cesar la condición de la lesión”.

En el caso concreto, la medida cautelar que se solicita es la inaplicación del acto impugnado que, tratándose de un acto general como lo es el Decreto Nº 93, objeto de impugnación, busca que a los beneficiarios de la medida no se les aplique el vigente Instructivo Pesquero emanado de los Ministerios de Agricultura y Cría, de la Defensa y de

Transporte y Comunicaciones, publicado en la *Gaceta Oficial* de la República particularizada con el N° 34.597 de fecha 11 de julio de 1990: que la pesca o captura de peces marinos en zonas prohibidas consideradas legítimas y que no haya lugar a las sanciones que se prevén por violación de la actividad que el Decreto regula.

Como puede apreciarse, ordenar la inaplicación a un grupo tan numeroso de sujetos, como lo son los recurrentes de tales disposiciones, sería crear para ellos un régimen especial e implicaría suspender virtualmente el Decreto sin que medie el efectivo conocimiento del autor del acto y la posibilidad de hacer sus alegatos.

CSJ-SPA (476)

6-6-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El artículo 81 de la Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que las acciones o recursos de que conozca la Corte se tramitarán de acuerdo a los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes nacionales salvo que en dicha Ley (de la Corte) o en su Reglamento Interno se establezca un procedimiento especial.

Asimismo, el artículo 88 *ejusdem* dispone que las reglas del Código de Procedimiento Civil rigen como normas supletorias en los procedimientos que cursen ante este Máximo Tribunal e igualmente el artículo 136 de dicha Ley Orgánica permite la suspensión provisional, por vía judicial, de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, previendo para la procedencia de esta medida excepcional que la misma sea indispensable para evitar que la ejecución del acto administrativo impugnado pueda producir perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, si luego el acto es anulado por el órgano jurisdiccional.

Observa la Sala que en el caso sub-judice, se ha demandado la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, mediante el cual el Ministerio de Agricultura y Cría negó a la C.A. Café Fama de América, el permiso sanitario correspondiente para la importación de 10.000 toneladas de café tostado, procedente de la vecina República de Colombia, acto esto cuya suspensión ha sido también solicitada a través de la figura de “medida cautelar innominada”, establecida en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, obviándose lo previsto, para tales efectos en la Ley Orgánica de este Máximo Tribunal, contentiva del procedimiento aplicable al recurso ejercido.

En efecto señalan los apoderados de la empresa recurrente que en la tutela cautelar en materia contencioso administrativa, “*la regla legal*” de suspensión de efectos es la prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, cuando lo cierto es que, por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, la vía idónea para obtener la suspensión solicitada –en caso de darse los supuestos de hecho allí previstos– tiene que estar fundamentada en dicho dispositivo y no en otro, por cuanto las reglas previstas en el Código adjetivo se aplicarán sólo supletoriamente en caso de no existir un procedimiento especial, como lo señala el artículo 81 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Máximo Tribunal.

Al respecto esta Sala se ha pronunciado en los términos siguientes:

“... debe precisarse que la expresión “regirán como normas supletorias”, empleada en el artículo transcrito, se refiere sólo a la situación de que no exista disposición expresa en el sistema considerado como principal. De manera tal, que, siendo en este caso el sistema principal, el de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia –según lo dispone el artículo 81 *ejusdem*– la aplicación de las reglas previstas en el Código de Procedimiento Civil, dentro de la cual se inscribe la solicitud formulada,

sólo será posible en la medida en que el supuesto de hecho traído a juicio no encuentre expresa regulación en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”. (Sala Político Administrativa, Sentencia Nº 116 del 22-2-1995).

b. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (131)

14-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: CONAEROZULIA C.A. vs. Gobernación del Estado Zulia

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra la posibilidad de suspensión del acto administrativo de efectos particulares en los casos en los cuales la Ley expresamente lo establece, o bien cuando la misma resulta indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva.

Al respecto, la Sala considera que la reparabilidad del daño viene dada por la imposibilidad de resarcirlo al no existir una vía jurídica apta para ello, capaz de retrotraer la situación y reparar la lesión causada al derecho subjetivo del interesado. Ahora bien, el solicitante de la suspensión tiene la carga procesal de aportar las pruebas necesarias para demostrar la dificultad de la reparación.

Por todo lo anterior, la suspensión constituye una excepción del principio general de la ejecutoriedad de los actos administrativos.

En el caso presente, se interpuso un recurso de nulidad contra un acto administrativo que declaró sin lugar el recurso jerárquico ejercido por la recurrente contra el acto administrativo que revocó el contrato de concesión suscrito por la misma con el Estado Zulia, para la administración, el mantenimiento y desarrollo de los aeropuertos de “La Chinita”, “Santa Bárbara” y “Oro Negro”; en consecuencia dejó sin vigencia el citado contrato. Ahora bien, observa esta Sala que los alegatos para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, se refieren a los términos económicos del contrato que la Administración declaró revocado, los cuales no son suficientes para suspender la natural ejecutividad del acto: en razón de lo cual resulta improcedente y así se decide.

CSJ-SPA (238)

27-3-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

Antes de emitir la decisión correspondiente en cuanto a la suspensión solicitada, estima necesario esta Sala precisar que la especial medida contemplada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se encuentra dirigida a evitar, frente a un acto administrativo y con ocasión de su impugnación, que los efectos del mismo lleguen a verificarse o cumplirse, produciendo daños que no puedan ser reparados o cuya reparación resulte difícil al declararse definitivamente su nulidad, o bien que cese la producción de tales efectos en caso de que ya se hubiere iniciado, buscando el mismo fin de evadir la producción de perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, cuestión que –se estima– no resulta posible ante un acto administrativo cuyos efectos ya se hayan producido o verificado, tanto material como jurídicamente.

Así, dar cabida a la especial medida de suspensión de efectos frente a un acto en el que los mismos se han producido o ejecutado, implicaría en criterio de esta Corte que a través de esta

especial decisión judicial cautelar, cuya virtualidad se limita a la paralización temporal de la ejecución del acto impugnado, se proceda a renovar y recrear la situación anterior al momento en que tal verificación o ejecución se produjo, para una vez hechos renacer tales efectos y llevados a un estado de potencial ejecución o producción, evitar que ello ocurra mediante la fuerza obligante de un mandato judicial. Estima esta Corte que esta pretensión, si bien propia de otro tipo de medidas cautelares –no ajenas por demás al ámbito del contencioso administrativo, como lo son las innominadas innovativas previstas en nuestro ordenamiento adjetivo general–, en principio, luce incompatible con los poderes que otorga al Juez contencioso la norma objeto de análisis, dejando a salvo la presencia de determinadas circunstancias especiales a las que, por demás, ordena atender el propio texto del citado artículo 136, a los fines de acordar o negar la medida de suspensión que contempla.

De manera que el otorgar la suspensión de un acto que se haya extinguido y producido sus efectos, bien mediante su ejecución, bien a través de posteriores actos que concreten material y jurídicamente lo por él ordenado o acordado, puede implicar que, en determinadas circunstancias, dicha medida deje de contar con el carácter cautelar y precario con el que ha sido contemplada por el ordenamiento jurídico, para pasar a imprimir a la situación concreta la invariabilidad propia de una decisión definitiva sobre el asunto, perdiendo así su virtud limitada a la transitoria paralización de la ejecución del acto impugnado.

CPCA

11-4-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Natalia Díaz H. vs. Consejo Supremo Electoral

Corresponde a esta Corte pronunciarse acerca de la suspensión de efectos solicitada. A tal efecto observa:

En numerosas oportunidades ha expuesto esta Corte su criterio acerca del carácter excepcional de la medida de suspensión de los efectos del acto impugnado. Es así como, ratificando el criterio sostenido en otras decisiones, expresó lo siguiente:

“Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corte al señalar que la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos, cuando es demandada judicialmente su nulidad, tiene ciertamente carácter excepcional, como se desprende del contenido de la norma referida en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, su concesión supone una derogatoria del principio básico de la eficacia de tales actos, prevista en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cual es su ejecutoriedad, que tiene su justificación en la presunción de legitimidad y de legalidad de dichos actos. Por lo tanto, dado su carácter excepcional, para que los jueces de lo contencioso-administrativo no permitan la ejecución de los actos administrativos, pendiente un juicio de nulidad, antes de que se sepa si va a ser o no anulado el acto, es necesario llevar a aquellos la convicción de su justificación, la cual se concreta a la necesidad de la suspensión para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación que pudieran causarse si en definitiva es anulado el acto”. (Sentencia del 6 de febrero de 1992, caso: Cruz Verde, C.A.).

También ha precisado repetidamente esta Corte que, a los efectos de llevar una convicción al juez, no basta con alegar de manera genérica un perjuicio, sino que deben ser alegados

hechos o circunstancias concretas de los que nazca esa convicción de un perjuicio real, actual y personal para el recurrente.

En el presente caso, advierte esta Corte que la solicitante sólo se limitó a solicitar en forma genérica la suspensión de efectos del acto recurrido, “por los daños que pudiera causarle su actual situación (...)”, sin alegar hechos o circunstancias concretas que permitan convencer a este órgano jurisdiccional del perjuicio irreparable que le pueda causar a la recurrente, razón por la cual debe esta Corte considerar improcedente la referida solicitud, y así lo declara.

CPCA

16-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Respecto tal disposición, esta Corte en sentencia de fecha 12 de diciembre de 1979 señaló que dicho artículo contempla “... una garantía preventiva establecida por el ordenamiento jurídico para que el obligado pueda asegurar en su momento los efectos de anulación del acto ejecutado. Es una excepción al principio del *favor acti*, es decir, del carácter ejecutorio del acto administrativo consecuencia directa de su presunción de legalidad y legitimidad. Se trata así de evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación al ejecutarse la sentencia, lo cual constituiría un atentado contra la justicia...”.

Así, la decisión de suspensión de los efectos del acto recurrido se corresponde con las medidas cautelares o preventivas, esto es, aquellas que no tienen por objeto resolver definitivamente el fondeo de la pretensión esgrimida ante el Juez – lo que la doctrina clásica ha denominado la *composición de la litis*– sino por el contrario, tienden a garantizar la eficacia de una sentencia definitiva, esto es, impiden que las resultas de un juicio, o la ejecución de una sentencia, quede ilusoria.

En el supuesto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la ley faculta al juez contencioso para suspender los efectos del acto objeto del recurso contencioso administrativo de nulidad, para así evitar un daño o perjuicio de imposible o difícil reparación en la sentencia definitiva.

De ahí que tal medida sea siempre accesoria a un juicio principal de nulidad, cuyas resultas se pretenden garantizar mediante la suspensión de efectos del acto recurrido. Igualmente, de la naturaleza cautelar y accesoria de la suspensión de efectos deriva otra importante característica, que consiste en la provisionalidad de tal medida, lo que, según Calamandrei, es un aspecto y una consecuencia de una relación que tiene lugar entre los efectos de la decisión cautelar o preventiva y la decisión definitiva, por lo que los efectos de la sentencia definitiva implicarían la cesación de los efectos de la medida cautelar.

Así, la suspensión de efectos del acto recurrido es una decisión provisoria, pues sus efectos rigen hasta tanto sea decidida definitivamente la nulidad solicitada. En efecto, si la decisión definitiva es anulatoria del acto recurrido, la medida cautelar se extinguiría, por cuanto no se pueden mantener suspendidos los efectos de un acto declarado nulo. Por el contrario, si la pretensión de nulidad es rechazada, ya no sería válido mantener suspendidos los efectos de un acto sobre cuya legalidad, existe una decisión judicial expresa.

Lo anterior, ha sido planteado por esta Corte en sentencia de fecha 21 de octubre de 1994 (citada por el tercero coadyuvante) en la cual se señaló que “... la vigencia de los efectos de la medida de suspensión en el tiempo ha sido, conforme lo establece la norma, determinada por la jurisprudencia hasta el momento en que se dicta la sentencia definitiva...”.

Ahora bien, consta en autos copia certificada de la decisión de fecha 7 de febrero de 1996 mediante la cual se dictó sentencia definitiva en el recurso de nulidad intentado contra el

Decreto 69 –juicio en cuyo seno se dictó la providencia accionada– anulándose el acto recurrido, por lo que a tenor de lo expuesto anteriormente, se extinguió la suspensión de los efectos de tal acto, hoy anulado, y que es el objeto de la presente acción.

Así, y por cuanto la decisión accionada quedó sin efecto en virtud de la sentencia definitiva dictada, esta Corte no tiene materia sobre la cual decidir y así se declara.

CSJ-SPA (310)**22-5-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que los actos cuyos efectos son susceptibles de suspensión, son los actos administrativos de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada ante el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa y, para su procedencia, se requiere: a) petición por parte del interesado; b) prueba de que la ejecución inmediata del acto impugnado le puede causar un daño irreparable o de difícil reparación en la sentencia definitiva que ponga fin al proceso y, con vista de ello el Juez contencioso, previa apreciación de las circunstancias del caso, podrá considerar indispensable la suspensión solicitada y acordarla efectivamente.

Considera la Sala que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136, antes comentado, no podrá hacerse si con ello se está adelantando opinión sobre el objeto del recurso de nulidad cuya pretensión debe ser resuelta en la sentencia definitiva y no por la vía del pronunciamiento previo, sin haberse dado cumplimiento a los trámites del proceso que deban conducir a aquélla.

En efecto, en casos como el sub-judice suspender los efectos del acto impugnado sería satisfacer de una vez por todas la pretensión del recurrente, lo cual revela que sería un pronunciamiento restablecedor de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia que pusiera fin al recurso con la resolución del asunto de fondo. Se trata pues, de una determinación previa con el mismo efecto contundente y absoluto de una posible sentencia que llegase a pronunciar la nulidad del acto, lo cual, –se reitera–, es un pronunciamiento reservado al fallo final y que, por consiguiente, no puede ser materia de uno de carácter previo y efectos provisionales porque es esto lo que corresponde, precisamente resolver en la sentencia definitiva.

CSJ-SPA (42)**20-6-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Del texto mismo del decreto, a juicio de la Sala, resalta el hecho de definición de la porción de terreno afectada y los efectos particulares que se desprenden para las personas que sean propietarias de inmuebles y bienhechurías de la misma, pues son objeto de la afectación, y en tal virtud, la procedencia de la tramitación de la solicitud de pronunciamiento previo conforme lo establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se hace pertinente, por constituir un acto administrativo general de efectos particulares y así lo declara la Sala.

Ahora bien, igualmente se desprende del Decreto recurrido en nulidad, que al Instituto Agrario Nacional le ha sido asignada la coordinación de las negociaciones para proceder a las expropiaciones de los inmuebles, por lo cual, los alegatos de los recurrentes para fundamentar la solicitud de suspensión de efectos sustentadas en “que han sido activamente presionados para que procedan a la venta o negociación de los terrenos de su propiedad”,

carecen de sustento, porque dicho Instituto está obligado, por mandato ejecutivo contenido en el Decreto que se impugna, a realizar precisamente, esas negociaciones, lo cual conduce a esta Sala a declarar la improcedencia de la medida solicitada. Así se establece.

Por otra parte, la suspensión de efectos del acto administrativo sólo se justifica para evitar que su ejecución produzca perjuicio de imposible reparación para el administrado, en caso de ser posteriormente anulado; o cuando sean de difícil reparación por la sentencia definitiva los daños que comporte tal ejecución. En el caso bajo análisis, la suspensión de efectos solicitada involucra necesariamente la valoración de mérito del asunto, pues su examen tiende a un pronunciamiento de esta Sala acerca del mayor o menor relieve que alcance el objetivo de utilidad pública perseguido por el Decreto impugnado frente al que defienden los recurrentes o los fines de la Reforma Agraria, cuestión que escapa por completo a la naturaleza cautelar de esta excepcional medida. En tal virtud, por este motivo debe, también forzosamente declarar la Sala, igualmente, improcedente la solicitud de suspensión de efectos formulada y así se decide.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó

La Magistrado Hildegard Rondón de Sansó salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede en virtud de que no está de acuerdo con la categoría de actos aludidos en el fallo como *generales de efectos particulares*. Estima la disidente que a los fines de control contencioso-administrativo, el legislador distinguió sólo dos especies de actos en relación con la eficacia subjetiva de los mismos. Los actos de efectos generales, respecto a los cuales considero que el recurso podía intentarse en cualquier tiempo, es decir, que no operaba respecto a la acción para demandar su nulidad, lapso alguno de caducidad; y los actos de efectos particulares cuya nulidad sólo puede solicitarse en los seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial o de su notificación al interesado “si fuera procedente y aquella no se efectuare”.

En ningún momento define la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia qué entien- de por actos de efectos generales o por actos de efectos particulares, pero del contexto de la misma se pone de manifiesto que los primeros son aquellos que no están dictados para un destinatario específico, a diferencia de los segundos que sí aluden a sujetos predeterminados. El número de sujetos a los cuales el acto se destine no es relevante a los fines de su calificación, ya que si bien puede referirse tanto a una persona como a miles de ellas, el acto es individual siempre y cuando sus destinatarios sean perfectamente determinables.

En el mismo sentido los actos generales aluden a categorías de sujetos indeterminados, aún cuando en la práctica su eficacia recaiga sobre un número limitado de personas. Por ejemplo, una norma destinada a regular el doble domicilio de las compañías anónimas, es posible que en definitiva sólo se aplique a cuatro de las empresas que operan en el país; son que ello impida que potencialmente abarque a todas las posibles y eventuales sociedades que con tales características se constituyan.

La categoría de los actos generales no admite la distinción que la Sala ha efectuado de “actos generales de efectos generales y actos generales de efectos particulares ¿Qué significado tiene ésta última categoría? ¿Es que un acto general, esto es, destinado a todos, de pronto deja de serlo para destinarse a unos sujetos específicos? ¿Es que se trata de un acto particular que cubre a muchos sujetos?”.

La disidente estima que es ésta categoría a la que quiso aludir la Sala realmente, por lo cual, siendo así, estaba calificando como acto general a uno que tiene eficacia particular.

Considera la disidente que la terminología utilizada por el legislador es bastante ilustrativa de que no se trata simplemente de actos generales y actos particulares, sino que la diferencia

esta fundada en la eficacia ya que menciona a los actos por sus “efectos”. Este señalamiento impide totalmente que se pueda crear dentro de una categoría ideada por la Ley, una nueva distinción de actos generales, a los cuales, traicionando el sentido de la norma se le otorgue eficacia particular.

La disidente considera que los actos de efectos generales sólo admiten como complemento de la definición de su eficacia subjetiva, la distinción entre actos normativos y actos no normativos. Los primeros serían aquellos creadores de situaciones jurídicas subjetivas impersonales, cuyos presupuestos no se agotan en una única aplicación, sino que son susceptibles de infinitas operaciones de tal índole, en cuanto que, los actos generales no normativos están dictados para situaciones concretas que al cumplirse agotan la eficacia y el contenido del acto. La disidente estima que la diferencia antes señalada es la que inspira a su ver, la tesis que la Sala ha sostenido en el presente fallo.

Queda así expresado el criterio de la Magistrada-Disidente.

c. Reedición del acto suspendido

CSJ-SPA (279)

2-5-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

De manera que una eventual reproducción o reedición del Convenio, no dependerá precisamente de la declaración formulada, ya que para ello no se haría necesario el anuncio de lo que se pretende hacer; sino el hacer mismo. De allí que ante la nulidad o suspensión de un acto siempre exista la posibilidad de reedición del mismo, en contravención, por supuesto, a lo decidido por el órgano judicial. Sin embargo, estas actuaciones sobrevenidas, de producirse, cuentan con un mecanismo ágil y expedito de anulación o suspensión, según el cual, configurado recientemente por una fina elaboración jurisprudencial de esta Sala que permita la obtención de tales efectos sin necesidad de nuevas impugnaciones, tal como lo ha sostenido esta Corte desde el conocido caso Mochima (s. SPA 22-11-90)

E. Las partes en el procedimiento

a. Oportunidad para hacerse parte (antes del emplazamiento)

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Alimentos Kraft vs. Superintendencia Procompetencia

A los fines de decidir el presente recurso de hecho, la Corte observa:

El auto a que se refiere el presente recurso de hecho es el emitido por el Juzgado de Sustanciación mediante el cual se negó la apelación intentada por el apoderado judicial de la empresa Alimentos Kraft de Venezuela C.A., contra la decisión de dicho Juzgado de inadmitir la intervención de la referida empresa en el presente proceso, por considerar que ella sólo puede ocurrir dentro del plazo a que se contrae el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Se trata, por tanto, de una decisión fundada en la consideración de que la apelante no es parte del proceso y, por ende, que la decisión que hace tal declaratoria no puede ser apelada por ésta.

De allí que la decisión apelada niega la intervención del apelante recurrente de hecho en el proceso, de tal manera que respecto de éste puede producir gravamen irreparable, y, en criterio de la Corte es tal circunstancia la que determina su apelabilidad y legitima a quien afecta para hacerlo. Tanto ello es así, que el Código de Procedimiento Civil respecto de la apelación de la sentencia definitiva prevé el derecho a apelar de quien resulte perjudicado por la decisión, bien porque pueda hacerse ejecutoria contra el mismo, bien porque haga negativo su derecho, lo menoscabe o desmejore.

De lo anterior se deduce que al ser susceptible de causar perjuicio la decisión apelada respecto del apelante, procede el recurso de apelación y, por tanto, el presente recurso de hecho debe ser declarado procedente, lo cual así se decide.

El artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, prevé la posibilidad, en caso de declaratoria con lugar del recurso de hecho, si el testimonio fuere bastante, de que el tribunal entre a decidir el fondo del asunto, oyendo para ello, en forma previa, a las partes.

Al respecto, considera la Corte que en este caso el testimonio acompañado resulta suficiente para el conocimiento del asunto, y habida cuenta de que la parte recurrente ha expuesto sus alegatos en torno a la intervención de la apelante, pasa la Corte a pronunciarse sobre el auto apelado, para lo cual observa:

Respecto de la intervención en el proceso contencioso administrativo, la figura del coadyuvante u opositor surge como una forma peculiar de participación, que atiende a la condición de quien en forma subordinada en "misión cooperadora" se adhiere a las pretensiones de la parte demandante o demandada.

Lo anterior, sin embargo, en el marco de un sistema contencioso administrativo que conforme a las modernas tendencias de la doctrina se halla inspirado en el principio de la tutela judicial efectiva, (Sentencia caso Mochima de fecha 16 de noviembre de 1989) no se omite la consideración de que en este tipo de proceso también puede producirse una pluralidad de partes principales, esto es, de naturaleza litisconsorcial.

El profesor Jesús González Pérez al respecto ha señalado que "En el proceso administrativo no existe razón alguna que impida la admisión de todos estos supuestos de litisconsorcio, cualquiera que fuere el tipo de proceso y la posición de la administración". (González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Hispanoamericano. Pág. 139). De tal manera que se reconoce, al lado de la intervención adhesiva, bajo cuyo supuesto se ha cobijado la figura del coadyuvante u opositor, la intervención del litisconsorte, el cual tiene el carácter de una verdadera parte.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia del Caso Rómulo Villavicencio, de fecha 26 de septiembre de 1991, en la cual se afirmó:

"Hechas las precisiones anteriores, puede concluirse que aquellas personas que pueden hacerse parte, distintas al accionante, en el procedimiento de anulación, por reunir las mismas condiciones exigidas para éste, es decir, de interesado (titular de derechos subjetivos o intereses legítimos), conforme a los artículos 137 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no son terceros. Por ende, tales personas pueden comparecer válidamente en el proceso con posterioridad a la presentación de la respectiva demanda –que es cuando comienzan los juicios (artículo 339 del Código de Procedimiento Civil)– y no sólo durante el lapso de comparecencia, que se da para todo el que pudiera tener interés en las resultados del

proceso, sino inclusive con posterioridad, aceptando en todo caso la causa en el estado en que se encuentra al intervenir en la misma, en razón del principio de preclusión procesal (artículos 202, 361 y 380 *ejusdem*). Por el contrario, quienes son terceros adhesivos simples, en los términos explicados, sólo pueden comparecer válidamente como coadyuvantes durante el lapso de comparecencia a que se contraen los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

El reconocimiento de la condición de parte principal de sujetos distintos a la parte recurrente o a la Administración recurrida (que en decisiones precedentes esta Corte ha identificado como “parte natural” (sentencias de fecha 24 de abril de 1996, expedientes Nos. 96-17195 y 96-17196), deriva entonces de la titularidad de derechos subjetivos o, en todo caso, la de “... quien fue interesado en el procedimiento administrativo con interés jurídico perfectamente definido, que pueda resultar afectado por la sentencia que se dicte en el proceso”. (González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano*, pág. 140).

En el caso de autos, la apelante ostenta la condición de parte del procedimiento administrativo, según se deriva del acto recurrido, en el cual se indica:

“El pasado 30 de enero de 1995 comparecieron ante la Superintendencia para la Promoción y Protección de la Libre Competencia los abogados Allan Brewer-Carías, Gustavo Linares Benzo, Gerardo Fernández Villegas y Leticia Guevara (...) en su carácter de apoderados judiciales de las sociedades mercantiles *Alimentos Kraft de Venezuela C.A.* (...) y Kraft Foods Inc., anteriormente Kraft General Foods, Inc., constituida bajo las leyes del Estado de Delaware de los Estados Unidos de América, para solicitarle declara que las cláusulas 2.05, 2.06 y 2.07 del “Convenio de Asistencia Técnica y Licencia de Marcas” suscrito el 24 de enero de 1985 entre General Foods Corporation y Alimentos Heinz, C.A. (hoy Industrias Alimenticias C.A.) tienen por objeto conductas y prácticas contrarias a la libre competencia y prohibidas por la Ley, por lo que deben tenerse nulas de nulidad absoluta y debe ordenarse la suspensión de los efectos de las mismas. Para ello solicitaron la apertura de un procedimiento administrativo conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia”.

(...)

“El Convenio, que obra en el expediente en copia certificada emitida por la SIEX (folios 113 al 169 del expediente administrativo), vincula hoy por un lado a Industrias Alimenticias C.A. (anteriormente Alimentos Heinz, C.A.), y por el otro a Kraft Foods Inc. Esta empresa es causahabiente de la firmante del contrato, toda vez que General Foods Corporation se fusionó con la empresa Kraft Inc., de lo que resultó Kraft Foods Inc.. En cuanto a *Alimentos Kraft de Venezuela, C.A.*, tal como consta de los documentos que corren en los folios 36 al 88, sus acciones son poseídas en su totalidad por Phillip Morris Latin America Inc., empresa que pertenece al holding Phillip Morris Companies Inc., precisamente al que pertenecen las acciones de Kraft Foods Inc. Según todo esto y de conformidad con el artículo 15 de la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia, *Alimentos Kraft de Venezuela, C.A.* y Kraft Foods Inc., son personas vinculadas entre sí y debe considerarse, por tanto, a los solos efectos de la aplicación de la citada Ley, como una unidad económica. En tal sentido queda demostrado su interés en el presente procedimiento”.

Por tanto, la referida empresa se encontraría afectada en forma directa tanto por el acto administrativo como por la decisión judicial que sobre su impugnación se produzca. Por ello,

es evidente su condición de parte “principal” en el presente proceso, y, por tanto, su intervención no se halla limitada a la oportunidad prevista en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sino que ella, es pertinente en cualquier estado de la causa, y, por tanto, procedente en la oportunidad en que fue efectuada y así esta Corte lo declara.

b. *Cartel de Emplazamiento: consignación*

CPCA

31-1-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Consta del folio 22 del expediente, que en fecha 28 de marzo de 1995, se expidió el cartel de emplazamiento a que se refiere el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente consta del folio 28, que en fecha 18 de abril de 1995, fue consignado el ejemplar del diario El Nacional.

Por su parte, el artículo 125 citado dispone, que un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel de emplazamiento debe ser consignado por el recurrente dentro de los quince (15) días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquel hubiere sido expedido, y de no hacerlo sanciona dicha inactividad con el desistimiento del recurso.

Tal como se ha sostenido en innumerables fallos al entrar en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se debatió suficientemente el punto bajo análisis, pues se planteó desde un inicio si para los efectos del cómputo del lapso para consignar el cartel, debía excluirse los días no laborables y feriados, si eran de “audiencia” actualmente despacho, o no, concluyéndose que si la Ley Orgánica, distinguió al momento de terminar el cómputo de los lapsos entre días de “audiencia” y días consecutivos, el espíritu del legislador fue justamente ese, por tanto, al hablarse de días consecutivos quedan incluidos los feriados, los días en que el Tribunal no despacha, siendo el cómputo, por días continuos y consecutivos, por tanto, recogiendo una vez más dicho criterio, estima esta Corte, que el *a quo*, no interpretó erróneamente la norma, sino que la aplicó correctamente, y así se decide.

En suma considera esta Corte, que el *a quo* actuó ajustado a derecho al sancionar y aplicar la norma declarando desistido el recurso de nulidad interpuesto y así se decide.

c. *Participación de terceros interesados*

CSJ-SPA (507)

11-7-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En primer término es necesario pronunciarse en relación a la condición de Industria Farmacéuticas Asociados Compañía Anónima (Indufarras, C.A.), como tercera interviniente en el presente juicio. Establece el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, una de las formas de hacerse parte en un juicio, en especial en relación a los recursos de nulidad interpuestos ante la jurisdicción contencioso administrativa. Tal forma es una comparecencia en atención al llamado “a los interesados”, que el juez puede ordenar hacer ante la interposición de un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares. Tal forma de hacerse parte está regulada en el artículo antes señalado, el cual establece un plazo para tal actuación. Los interesados que decidan atender el llamado del Cartel de comparecencia, deben hacerlo “dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de

publicación de aquél". La comparecencia en una oportunidad posterior al lapso antes indicado, no puede hacerse con base en la norma indicada, ya que expresamente la norma limita temporalmente la comparecencia hasta el momento del vencimiento de dicho acto. En consecuencia, la actuación para comparecer como tercero interesado, hechas después de la oportunidad indicada no puede ser válida. En caso que el tercero interesado en intervenir pretenda hacerlo luego de tal oportunidad, debe acudir a la normativa de derecho común para fundar su pretensión, caso en el cual el juez estimará la pertinencia o no de tal comparecencia.

F. *Sentencia*

a. *Vicios*

a'. *Inmotivación*

CPCA

7-3-76

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

La Corte señala la posibilidad de configuración del defecto de inmotivación de las sentencias.

Ha sido denunciado por la sustituta del Procurador General de la República, el vicio de inmotivación del fallo dictado por la recurrida. A este respecto es necesario destacar, lo que de acuerdo con la jurisprudencia dictada por la Corte Suprema de Justicia se entiende por motivación de un fallo y en este sentido se ha determinado que dicho concepto está referido al señalamiento de los diferentes motivos y argumentaciones que el Juzgador ha tenido en cuenta para llegar a la conclusión que configuraría la parte dispositiva de la sentencia. La Ley exige al juzgador que exponga el proceso lógico mediante el cual concluiría su decisión, con el fin de garantizar que no serán dictadas sentencias arbitrarias, y con el propósito de permitirle a las partes, mediante la reconstrucción de dicho proceso lógico, la apreciación de las razones de hecho y de derecho que ha tenido en mente el sentenciador para pronunciar la correspondiente declaración de certeza. Criterios éstos que han sido expuestos en la sentencia de fecha 7 de agosto de 1986, dictada por nuestro Máximo Tribunal.

Ahora bien, reiteradamente esta Corte, siguiendo la sentencia que al respecto ha sentado la Corte Suprema de Justicia, la cual sistematizó y ordenó las diversas posibilidades de configuración del defecto de inmotivación de las sentencias, ha señalado cuatro posibilidades a saber:

- a) La sentencia no contiene materialmente ningún razonamiento de hecho o de derecho en que pueda sustentarse el dispositivo.
- b) Las razones expresadas por el sentenciador no tienen relación alguna con la pretensión deducida o con las excepciones o defensas propuestas;
- c) Los motivos se destruyen unos a los otros por contradicciones graves o inconciliables, generando así una situación equiparable a la falta absoluta de fundamentos; y
- d) Los motivos son tan vagos, inocuos, ilógicos o absurdos que impiden a la alzada conocer el criterio jurídico que siguió el Juez al dictar su sentencia.

Sentado lo anterior, se precisa que el vicio de inmotivación tiene que ser radical para que pueda producir la nulidad del fallo, por lo que no se subsume en dicho concepto la exigüidad en los motivos. También se ha determinado que el vicio de falta de motivación del fallo

estriba en la falta absoluta de fundamentos; y no cuando los mismos son escasos. En definitiva, los errores en la fundamentación que no son propiamente crasos, o sea, que en alguna medida incluyen un análisis conceptual que permite encontrar en ellos siquiera una tesis discutible, no constituyen el defecto procedimental que se analiza, sino que sólo pueden conducir a una búsqueda del defecto en la decisión sobre el fondo del asunto. Por ello, examinado el texto de la recurrida, esta Corte rechaza el alegato de inmotivación imputado al fallo de “*a quo*”, y así se decide.

b'. *Incongruencia*

CPCA

25-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau.

Caso: Florinda Heredia vs. República (Ministerio de Fomento-Inquilinato).

El vicio de incongruencia definido como la falta de correspondencia lógica entre lo solicitado por las partes y lo decidido por la sentencia puede manifestarse en forma positiva en el caso de que el juez al resolver, emita su decisión más allá de los límites del asunto sometido a su conocimiento o en forma negativa cuando este omite el debido pronunciamiento sobre alguno de los aspectos que le han sido planteados.

En el caso de autos observa la Corte que la parte apelante se limita sin más a denunciar el referido vicio, de tal manera que no indica ni precisa aquello en lo que el juez se habría extendido o aquello en lo que habría omitido pronunciamiento. La denuncia así formulada debe necesariamente ser desestimada por genérica, lo cual así la Corte declara.

c'. *Ultra Petita*

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen Plaza vs. República (Ministerio de Educación)

En cuanto a la denuncia formulada según la cual, “la sentencia del “*a quo*” contiene *el vicio de ultrapetita* al dar más de lo pedido, esto es, al acordar el Juzgador conceptos no demandados, como se desprende de la parte dispositiva del fallo cuando dice “con el pago de la diferencia de sueldos desde el 13 de junio de 1984, porque las anteriores estaban caducas, hasta el momento de la reincorporación” (*sic*), esta Corte observa que este concepto no fue demandado por el querellante y, no obstante ello el Juez le acuerda de oficio algo que no fue pedido; tal circunstancia puede ser constatada en el escrito de la querrela, donde sólo se demanda indemnización moral y material por un monto que el Juez no acordó.

Así pues, al apreciar la Corte que el vicio de ultrapetita se ha producido cuando el juez en el dispositivo del fallo o en el considerando contentivo de una decisión de fondo, se pronuncia sobre cosa no demandada o concede más de lo pedido, apartándose de su obligación de decidir la controversia conforme a lo expuesto en el escrito de demanda y los límites de la defensa, sin que sea lícito exceder o modificar los términos en que los propios litigantes han planteado la controversia, y al constatar que al emitir el “*a quo*” su fallo y

ordenar la reincorporación de la actora al cargo que venía desempeñando con “el pago de la diferencia de sueldos desde el 13 de junio de 1984, porque las anteriores estaban caducas, hasta el momento de la reincorporación”, observándose al efecto que del escrito de querrela inserto en los folios 1, 2 y 3, que estos no fueron solicitados en el escrito contentivo de la querrela, se concluye que, ciertamente en el caso de autos, se ha configurado el vicio denunciado, resultando procedente la denuncia formulada y en consecuencia la nulidad del fallo recurrido de conformidad con lo previsto en el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

b. *Inadmisibilidad del recurso de casación*

CSJ-SPA (387)

20-6-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

No procede el recurso de casación contra las decisiones producidas en la jurisdicción contencioso-administrativa.

De la lectura de las actas procesales que componen el presente expediente, se desprende la expresa voluntad del recurrente de proponer ante esta Sala Político-Administrativa recurso de casación contra un auto del Tribunal Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Nor-Oriental que declaró desistida la apelación ejercida contra la sentencia de fecha 8 de febrero de 1994 dictada esta última por el Juzgado del Distrito Sucre del Primer Circuito Judicial del Estado Sucre, en donde fue negada la admisión de un recurso contencioso-administrativo incoado contra el acto administrativo contenido en la Resolución de la Alcaldía del Municipio Sucre del Estado Sucre del 25 de noviembre de 1993.

Ahora bien, es menester que de acuerdo al ordenamiento jurídico venezolano, no está prevista la posibilidad de recurrir en casación decisiones producidas en la jurisdicción especial contencioso-administrativa. Ello en conformidad con lo establecido por los principios de especialidad y de la singularidad de los recursos, toda vez que no sólo cuenta el país con una estructura judicial definida que permite delimitar las funciones de los órganos de la administración de justicia de acuerdo a su especialidad, sino que asimismo, el legislador ha cuidado de establecer el medio impugnatorio que corresponda a cada situación procesal. Es una consecuencia del sistema de la legalidad de los recursos, en el sentido de que los medios de impugnación deben estar determinados por ley.

Así, tanto la jurisdicción ordinaria como la especial contencioso-administrativa están dotadas de procedimientos predeterminados en el ordenamiento jurídico venezolano, de allí que el recurso extraordinario de casación sólo se concibe procedente en materia civil, mercantil, del trabajo y penal, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 312 del Código de Procedimiento Civil, 327 del Código de Enjuiciamiento Criminal y artículos 42 numerales 31 y 33 y, 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a tenor de los cuales:

Código de Procedimiento Civil:

“Artículo 312. El recurso de casación puede proponerse:

1° Contra las sentencias de última instancia que pongan fin a los juicios civiles o mercantiles, cuyo interés principal exceda de Doscientos Cincuenta Mil Bolívares (cuantía actualmente modificada según Decreto 1.029 emanado de la Presidencia de la República el 22 de enero de 1996), salvo lo dispuesto en leyes especiales respecto de la cuantía.

2° Contra las sentencias de última instancia que pongan fin a los juicios especiales contenciosos cuyo interés principal exceda de Doscientos Cincuenta Mil Bolívares (cuantía actualmente modificada según Decreto 1.029 emanado de la Presidencia de la República el 22 de enero de 1996), y contra las de última instancia que dicten los procedimientos especiales contenciosos sobre el estado y capacidad de las personas.

3° Contra los autos dictados en ejecución de sentencia que resuelvan puntos esenciales no controvertidos en el juicio, ni decididos en él; o los que provean contra lo ejecutoriado o lo modifiquen de manera sustancial, después que contra ellos se haya agotado todos los recursos ordinarios.

4° Contra las sentencias de los Tribunales Superiores que conozcan en apelación de los laudos arbitrales, cuando el interés principal de la controversia exceda de Doscientos Cincuenta Mil Bolívares (cuantía actualmente modificada según Decreto 1.029 emanado de la Presidencia de la República el 22 de enero de 1996).

Al proponerse el recurso contra la sentencia que puso fin al juicio, quedan comprendidas en él las interlocutorias que hubieren producido un gravamen no reparado en ella, siempre que contra dichas decisiones se hubieren agotado oportunamente todos los recursos ordinarios.

Los juicios sentenciados conforme al artículo 13 de este Código no tienen recurso de casación”.

Código de Enjuiciamiento Criminal:

“Artículo 327.- El recurso de casación podrá interponerse en los procesos penales no exceptuados por la Ley, contra las sentencias y autos determinados expresamente por ella”.

Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“Artículo 42: Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

...omissis...

31. Conocer de los recursos de revisión, casación y de cualesquiera otros cuyo conocimiento le atribuyan las leyes en materia penal;

...omissis...

33. Conocer del recurso de casación en los juicios civiles, mercantiles, del trabajo y en cualesquiera otros en que se consagre dicho recurso por ley especial.

Artículo 43. La Corte conocerá en Pleno de los asuntos a que se refiere el artículo anterior en sus ordinales 1° al 8°. *En Sala de Casación Civil, hasta tanto el Congreso decida la creación de nuevas Salas, de los enumerados en los ordinales 33, 22 y 21, si estos últimos correspondieren a la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o alguna otra especial; de igual manera conocerá de los asuntos a que se refiere el ordinal 34. En Sala de Casación Penal, de los señalados en los ordinales 30 al 32 y en los artículos 20, 21 y 34, cuando estos últimos correspondan a la jurisdicción penal. En Sala Político-Administrativa, de los mencionados en los restantes ordinales del mismo artículo y de cualquier otro que sea de la competencia de la Corte, si no está atribuido a algunas de las otras Salas (Subrayado de la Sala)”.*

De manera pues que, no estando consagrada la posibilidad de recurrir en casación las sentencias proferidas en los procedimientos contencioso-administrativos, debe este Alto Tribunal negar la procedencia del recurso de hecho planteado, y así se decide.

G. Perención

CPCA

13-6-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Juan Francisco Contreras vs. Instituto Nacional de la Vivienda.

Sustenta su apelación la formalizante argumentando que el a-quo erró al realizar el cómputo de la perención a partir del acta de fecha 27 de marzo de 1985, en la que el mismo dejó constancia de no proveer la actuación correspondiente por falta de papel sellado y de timbres fiscales, y no desde el acto de fecha 4 de octubre de 1985, a través del cual el Jefe de Oficina de Personal del Instituto Nacional de la Vivienda remitió el expediente administrativo, el cual constituía el último acto procesal. Al respecto observa esta Alzada acogiendo el criterio sostenido por la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil en sentencia de fecha 1 de junio de 1994 que.

“La definición de la institución de la perención de la instancia surge de su propia etimología: perención proviene de *perimere*, *perentum* que significa extinguir, e *instare* de instar que es la palabra compuesta de la proposición *in* y el verbo *stare*.

Para el tratadista Oscar Rillo Canalé, los requisitos del acto interruptivo –de la perención– son: 1) Debe ser un acto procesal, es decir, realizado dentro del proceso admisible... 2) Que tenga por efecto impulsar el procedimiento. El acto jurídico procesal debe tener ese efecto o virtualidad para ser considerado interruptivo... Impulsar el proceso, quiere decir la realización de un acto procesal que importe instar, impulsar, progresar o remontar el proceso, es decir, útil objetivamente hablando y que importe un ir más allá del estado procesal en que se encontraba al momento de tal articulación...”

En este orden de ideas, son actos de impulso procesal aquéllos que insten a la continuación de la causa en busca de una decisión final, no teniendo tal características las diligencias o solicitudes en las cuales se pide el desglose de documentos o su copia, la tabulación de honorarios, su retasa, etc., pues en ellos nada se hace para adelantar el procedimiento.

En decisión de fecha 27 de abril de 1988, la Sala dejó sentado lo siguiente:

“...La jurisprudencia venezolana, siguiendo las enseñanzas de nuestros procesalistas clásicos, tiene reiteradamente resuelto que el acto capaz de interrumpir la perención debe ser tal –además de válido – que su objeto evidente sea el de gestionar o impulsar el procedimiento poniendo fin a la paralización en que se encuentre...”

Así pues, que atendiendo al criterio expuesto, el cual se acoge en esta oportunidad, estima esta Alzada que la consignación del expediente administrativo ocurrida el 4 de octubre de 1985 al igual que el acta de fecha 27 de marzo de 1985 es la que el Tribunal dejó constancia de no proveer la actuación procesal correspondiente por falta de timbres fiscales y papel sellado, (a partir de la cual realizó el *a-quo* el cómputo de la perención) no participan de las definiciones y caracteres indicados pues las mismas no eran capaces de impulsar el proceso

más allá del estado en que se encontraba. De allí que al computarse el tiempo transcurrido a partir del auto de admisión de pruebas de fecha 4 de marzo de 1985 (por ser este el último acto procesal) hasta el 1 de abril de 1986, fecha en que el abogado Ramón Cabello Sánchez sustituto del Procurador General de la República solicitó la perención, el mismo da como resultado un lapso que supera el transcurso de un año de inactividad procesal, por lo que operó la perención a tenor de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así que se impone confirmar la decisión del a quo, salvando únicamente que la corrección de la fecha que debe estimarse como última actuación procesal, y así se decide.

CPCA

29-1-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Francisco Gorrin vs. Banco Central de Venezuela

Es procedente la aplicación de las normas relativas a las perenciones breves a las demandas contra Empresas del Estado (art. 103 LOCSJ).

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone que:

“Salvo lo previsto en disposiciones especiales, la instancia se extingue de pleno derecho en las causas que hayan estado paralizadas por más de un año. Dicho término empezará a contarse a último acto de procedimiento. Transcurrido el lapso aquí señalado, la Corte, sin más trámites, declarará consumada la perención de oficio o a instancia de parte”.

Observa esta Corte que desde el 17 de enero de 1994, fecha en que se dio por recibido el expediente de esta Corte, hasta el 7 de diciembre de 1995, momento en que se designó la ponente en la presente causa, transcurrió un lapso superior al de un año que prevé la citada disposición sin que existiese actuación alguna en este procedimiento, por lo tanto, esta Corte ha de declarar consumada la perención.

Sin embargo de acuerdo con el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la perención de la instancia deja firme la sentencia o auto apelado, salvo que viole normas de orden público. En acatamiento a esta disposición, esta Corte entra a examinar si el pronunciamiento realizado por el a-quo en el auto apelado, viola o no normas de orden público, y para ello observa:

En jurisprudencia pacífica y reiterada, el más Alto Tribunal de la República ha considerado inaplicable a los juicios de nulidad de actos administrativos la perención breve prevista en el Ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil. Así, en sentencia de fecha 16 de noviembre de 1987 en Sala Político-Administrativa, sostuvo:

“En este orden de ideas, *la posibilidad de consumarse una perención breve –en el juicio- está limitada a las actitudes omisivas especificadas en cada caso, y así como, la del ordinal 1º, sucede cuando el demandante no cumple sus obligaciones legales para que se practique la citación del demandado...* Es fácil colegir que *ello no tiene vigencia en el juicio de nulidad de actos administrativos, porque si bien hay demandante, citación para contestación, y el cartel que puede librarse, se dirige a los posibles interesados, innombrados o desconocidos, que son convocados para que*

intervengan, a lo que se agrega que ese cartel, aun cuando siempre se ordena, no es formalidad estrictamente necesario para la validez del juicio, porque: a) conforme al artículo 116 el Tribunal podrá ordenarlo cuando a su juicio fuere procedente, o b) conforme al artículo 125 'cuando lo juzgue procedente, el Tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados...' por eso, la causal especial de perención se explica ya que en el juicio civil la citación del demandado es lo que determina la posibilidad real de trabar la litis, lo que no es así en juicios de nulidad de actos administrativos". (Resaltado de esta Corte).

Por otra parte, la Corte Suprema de Justicia, ha establecido en jurisprudencia pacífica y reiterada, que es procedente la aplicación de las normas relativas a las perenciones breves a las demandas contra empresas del Estado, es decir, en todas aquellas causas que se tramiten de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como es el caso, de decisión dictada en Sala Político-Administrativa del 25 de abril de 1991, en el caso Alequips C.A., contra Banco Industrial de Venezuela, C.A., que se transcribe a continuación:

"...la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su Sección Primera del Capítulo II, del Título V, es clara cuando se refiere a las demandas contra la República, no haciendo mención alguna ni a los Institutos Autónomos ni a las Empresas del Estado, por lo que tales disposiciones especiales no son aplicables casos como el presente en los que la demandada es una empresa del Estado.

En base a ello, y al carecer la referida ley de regulación procedimental para estas acciones, se aplican las reglas del procedimiento ordinario, esto es, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, se debe resaltar que este principio consagrado por el legislador al regular las acciones contra la República, cuando en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció lo siguiente:

Artículo 103: 'Las causas en que sea parte la República se sustanciarán y decidirán con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en esta Ley'.

Por otra parte, *en las demandas contra la República el procedimiento se rige por las reglas especiales contenidos en los artículos 103 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en lo no contemplado en ellas, por las normas del Código de Procedimiento Civil.*

Ahora bien, al no estipular nada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en relación al procedimiento a ser aplicado en las acciones contra una empresa del Estado, el mismo debe ser tramitado conforme al procedimiento ordinario, sin que puedan aplicarse las disposiciones especiales de los procedimientos contra la República, porque de no haber sido esa la intención del legislador, lo hubiera estipulado expresamente.

Por tanto, *en las acciones contra las Empresas del Estado rigen las normas del juicio ordinario, es decir, las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, haciendo la salvedad que en los procedimientos en los cuales los órganos jurisdiccionales contenciosos conozcan en segunda instancia de las acciones contra las empresas del Estado... se deben aplicar en primer término las normas procesales contenidas en los artículos 162 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en segundo lugar, las reglas del juicio ordinario...*

...si bien es cierto que la perención de la instancia a que se refiere el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que alega el actor como aplicable en este caso, rige la mayoría de los procedimientos contenciosos a que se contrae la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no es menos cierto, que *en las normas contra las Empresas del Estado, estas normas de perención a ser aplicadas, son las contenidas en el Código de Procedimiento Civil, al ser un procedimiento regulado por las disposiciones del juicio ordinario.*

Conforme a lo expuesto anteriormente, relativo a la aplicación de las normas del Código de Procedimiento Civil en las acciones contra las empresas del Estado, *esta Sala considera aplicable la perención de la instancia, como consecuencia de la inactividad de la empresa actora, por un período de tiempo mayor de treinta (30) días, para gestionar el emplazamiento de la demanda, conforme lo establece el ordinal 1º del Artículo 267 del Código de Procedimiento Civil y así se declara*". (Resaltado de esta Corte).

Ahora bien, en el presente caso, lo interpuesto por el accionante es una querrela. En este caso concreto la parte actora mediante una serie de alegatos solicita el pago de cierta cantidad de dinero en aplicación de ciertas normas contenidas en el Estatuto de Personal del referido Banco. Cabe señalar que la tramitación de la querrela ante el Tribunal de la Carrera Administrativa se rige por las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa.

Por tanto, considera esta Corte oportuno examinar en primer término la aplicabilidad o no de la perención breve consagrada en el Código de Procedimiento Civil en este tipo de juicios y para ello observa:

En el peticitorio del escrito que origina el presente procedimiento, se expresa:

"Con los fundamentos consignados me veo en la necesidad de demandar, como en efecto formalmente *demandando en este acto al Banco Central de Venezuela*, suficientemente identificado con anterioridad *para que cancele a mí representado la cantidad de un millón dieciséis mil seiscientos tres bolívares con 86/100 (Bs. 1.016.603,86), que le corresponden en la forma indicada, o que en su defecto a ello sea condenado por ese Tribunal.*

Pido que al presente escrito se le dé el curso previsto en el artículo 76 (*sic*) de la Ley de Carrera Administrativa, y en consecuencia se le envíe copia al Procurador General de la República". (Resaltado de esta Corte).

En el auto de admisión de la presente querrela, el *a-quo* expresó:

"...Se admite por cuanto ha lugar en derecho. Dése aviso al recurrente y envíese auto al Procurador General de la República, *para que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa le de contestación dentro del término de quince (15) días continuos*". (Resaltado de esta Corte).

De las transcripciones realizadas en último término, se evidencia que el procedimiento mediante el cual se tramitó la querrela bajo examen se encuentra regulado en el Título VII denominado "Disposiciones Transitorias" en los artículos 74 y siguientes de la Ley de Carrera Administrativa, ley aplicable al presente caso.

El artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, establece:

"El Tribunal de la Carrera Administrativa al recibir el escrito dará curso mediante auto en el cual *ordene* dar aviso al actor y envío de copia del mismo al Procurador General de la República, a quien *conminara a dar contestación* dentro de un término de quince (15) días continuos a contar de la fecha del auto de admisión...".

Pues bien, esta Corte considera que en el presente caso concurren los extremos siguientes: 1) Se trata de una acción con partes demandante y demandada y 2) Que el envío de las copias del escrito y del auto de admisión que se ordena realizar al Procurador General de la República, involucra en sí una notificación o emplazamiento, precisamente para que “dé contestación dentro del término de quince (15) días continuos”, a pesar de que no se emplea la expresión “citación”.

Igualmente, se pudo constatar de la transcripción de la disposición legal realizada en último término, que en la referida norma se deja expresamente establecido un mandato, contrariamente a lo que sucede en el texto de los artículos 116, 117 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, normas que no sólo no consagran una citación específica de alguien para la contestación, siendo una convocatoria, general, para cualquier interesado, sino que, además se encuentran redactadas de manera facultativa, otorgándole al Juez ciertas actuaciones, empleando las expresiones “podrá” o “cuando juzgue procedente”, pues a diferencia de estas disposiciones legales, el legislador al redactar la norma transcrita utiliza de modo imperativo la expresión “*conminara*”, en consecuencia, es una orden contemplada en la Ley que debe cumplir el Juez, que debe tenerse como formalidad estrictamente necesaria para la validez del juicio que se realice dicha actuación.

Además, cabe destacar el empleo por parte del legislador de la expresión “*conminara*” al redactar la norma, en virtud de que a pesar de lo previsto en el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, en donde “si el Procurador General de la República no hubiere dado contestación, dentro del lapso señalado, se entenderá contradicha”, sin embargo, usa la referida expresión que en la acepción que se adecúa al contexto de la norma significa: “Intimar la autoridad un mandato con apercibimiento de corrección o pena determinada” (*Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Julio Cáceres*, de la Real Academia Española. Ed. Gustavo Gilli. 2da. Ed. pág. 211).

Por lo tanto ha de entenderse que el aviso que se da al Procurador General de la República es un acto esencial al proceso y que la intención del legislador es que tal aviso venga a ser a modo de citación.

Por lo tanto, el querellante debe impulsar o gestionar esta actuación procesal, ordenada en el auto de admisión, pues la Ley es la que impone que el Procurador General de la República *debe ser conminado a dar contestación a la demanda*, para que así después de vencido este lapso de contestación, prosiga el juicio según lo previsto en la normativa legal reguladora de la sustanciación del presente procedimiento.

La perención, institución procesal de relevancia negativa, opera como sanción al comportamiento negligente de las partes en el proceso que por su inactividad, por falta de impulso, mantienen inerte más allá de un término legalmente establecido, por lo tanto, lo importante es que las partes no dejen paralizar el procedimiento, debiendo instarlo a los fines de que las fases procesales subsecuentes se cumplan válidamente.

Por los anteriores razonamientos contenidos en el presente fallo, esta Corte considera, que el presente procedimiento especial, no reviste las características del juicio de nulidad que llevaron a la Corte Suprema de Justicia a considerar inaplicable la perención breve al mismo. Por el contrario, como quedó analizado, se identifica en cuanto a lo relacionado con la citación o emplazamiento para dar contestación, con lo estipulado en el procedimiento a seguir en los casos de demandas contra la República. Por lo tanto, considera que en el caso bajo examen, es aplicable lo contemplado en el Ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil por vía supletoria y así se decide.

Por todos los razonamientos anteriormente expuestos, esta Corte declara que en el presente procedimiento era procedente declarar la perención breve tal y como lo hizo el a-quo en el auto apelado. En consecuencia, al haber operado la perención y no violar el fallo apelado normas de orden público, esto último ha de quedar firme, y así se declara.

CPCA

8-2-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Hersen Edgar vs. República (Ministerio de Fomento)

La Corte analiza la jurisprudencia existente respecto a la aplicación de la “perención breve”.

Respecto a la aplicabilidad de la perención breve prevista en el ordinal 1º del Código de Procedimiento Civil, a los procesos que se ventilan ante la jurisdicción contencioso administrativa, los criterios jurisprudenciales de nuestro Máximo Tribunal y de esta Corte se han orientado hacia el análisis diferenciado de las características particulares de cada tipo de juicio para determinar en consecuencia la procedencia de tal aplicabilidad. En efecto, en sentencia del 16 de noviembre de 1987, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, estimó inaplicable a los juicios de nulidad de actos administrativos, la perención que ahora nos ocupa, por considerar que en estos juicios, la citación del demandado, que es lo que determina la posibilidad real de trabar la litis en el proceso civil, no se presenta en el recurso contencioso administrativo de anulación, donde el llamado a los interesados se hace en forma genérica a través de un cartel, que por lo demás no es de obligatoria emisión.

En el mismo orden, en sentencia del 25 de abril de 1991, la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (caso: Alequips C.A. vs. Banco Central de Venezuela) dejó sentado que, a falta de previsión expresa del legislador, las demandas contra las empresas del Estado deben tramitarse conforme a las reglas del juicio ordinario previstas en el Código de Procedimiento Civil. En razón de ello, le es aplicable la perención breve precedentemente aludida, como consecuencia de la inactividad de la parte actora por un período de tiempo superior a treinta días, para gestionar el emplazamiento de la demandada.

Por su parte, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, al analizar la aplicabilidad de la perención breve a los procesos contenciosos funcionariales, en sentencia del 11 de enero de 1996, estableció:

“...el procedimiento mediante el cual se tramita la querrela bajo examen se encuentra regulado en el Título VII denominado Disposiciones Transitorias, en los artículos 74 y siguientes de la Ley de Carrera Administrativa, ley aplicable al presente caso.

El artículo 75 de la Ley de Carrera Administrativa, establece:

“El Tribunal de la Carrera Administrativa al recibir el escrito dará curso mediante auto en el cual *ordene* dar aviso al actor y envío de copia del mismo al Procurador General de la República, a quien *conminara a dar contestación* dentro de un término de quince (15) días continuos a contar de la fecha del auto de admisión...”.

Pues bien, esta Corte considera que en el presente caso concurren los extremos siguientes: 1) Se trata de una acción con partes demandante y demandada y 2) Que el envío de las copias del escrito y del auto de admisión que se ordena realizar al Procurador General de la República, involucra en si una notificación o emplazamiento, precisamente para que “dé contestación dentro del término de quince (15) días continuos”, a pesar de que no se emplea la expresión “citación”.

Igualmente, se pudo constatar de la transcripción de la disposición legal realizada en último término, que en la referida norma se deja expresamente establecido un mandato, contrariamente a lo que sucede en el texto de los artículos 116, 117 y 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, normas que no sólo no consagran una citación específica de alguien para la contestación, siendo una convocatoria, general, para cualquier interesado, sino que, además se encuentran redactadas de manera facultativa, otorgándole al Juez ciertas actuaciones, empleando las expresiones “podrá” o “cuando juzgue procedente”, pues a diferencia de estas disposiciones legales, el legislador al redactar la norma transcrita utiliza de modo imperativo la expresión “*conminara*”, en consecuencia, es una orden contemplada en la Ley que debe cumplir el Juez, que debe tenerse como formalidad estrictamente necesaria para la validez del juicio que se realice dicha actuación.

Además, cabe destacar el empleo por parte del legislador de la expresión “*conminara*” al redactar la norma, en virtud de que a pesar de lo previsto en el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, en donde “si el Procurador General de la República no hubiere dado contestación, dentro del lapso señalado, se entenderá contradicha”, sin embargo, usa la referida expresión que en la acepción que se adecúa al contexto de la norma significa: “Intimar la autoridad un mandato con apercibimiento de corrección o pena determinada” (*Diccionario Ideológico de la Lengua Española. Julio Cáceres*, de la Real Academia Española. Ed. Gustavo Gilli. 2da. Ed. pág. 211).

Por lo tanto ha de entenderse que el aviso que se da al Procurador General de la República es un acto esencial al proceso y que la intención del legislador es que tal aviso venga a ser a modo de citación.

Por lo tanto, el querellante debe impulsar o gestionar esta actuación procesal, ordenada en el auto de admisión, pues la Ley es la que impone que el Procurador General de la República *debe ser conminado a dar contestación a la demanda*, para que así después de vencido este lapso de contestación, prosiga el juicio según lo previsto en la normativa legal reguladora de la sustanciación del presente procedimiento.

La perención, institución procesal de relevancia negativa, opera como sanción al comportamiento negligente de las partes en el proceso que por su inactividad, por falta de impulso, mantienen inerte más allá de un término legalmente establecido, por lo tanto, lo importante es que las partes no dejen paralizar el procedimiento, debiendo instarlo a los fines de que las fases procesales subsecuentes se cumplan válidamente.

Por los anteriores razonamientos contenidos en el presente fallo, esta Corte considera, que el presente procedimiento especial, no reviste las características del juicio de nulidad que llevaron a la Corte Suprema de Justicia a considerar inaplicable la perención breve a los mismos.

Por el contrario, como quedó analizado, se identifica en cuanto a lo relacionado con la citación o emplazamiento para dar contestación, con lo estipulado en el procedimiento a seguir en los casos de demandas contra la República. Por lo tanto, considera que en el caso bajo examen, es aplicable lo contemplado en el Ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil por vía supletoria y así se decide.

Con fundamento en el criterio expuesto en último término, que aquí se ratifica, debe esta Corte concluir que la decisión del *a-quo* mediante la cual se aplicó la perención breve prevista en el Código de Procedimiento Civil al presente caso, estuvo ajustada a Derecho y no viola normas de orden público. Así se declara.

3. *El Contencioso-Administrativo de Anulación y Amparo*

A. *Competencia*

a. *Corte Suprema de Justicia*

CPCA

25-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

En el presente caso, el apoderado recurrente solicita a esta Corte sea declarada la nulidad por inconstitucionalidad del acto administrativo dictado en fecha 24 de noviembre de 1995 por el Rector de la Universidad Central de Venezuela, ciudadano Simón Muñoz Armas, mediante el cual su representado fue expulsado de la Escuela de Sociología de dicha Universidad por el término de cinco años, asimismo solicita amparo cautelar a los fines de restablecer la situación jurídica infringida y que en consecuencia se ordene la reincorporación del recurrente.

Siendo la oportunidad para decidir la solicitud cautelar de amparo, esta Corte debe pronunciarse respecto a su competencia para conocer la causa principal –recurso contencioso-administrativo de anulación por inconstitucionalidad – y al respecto observa:

El abogado recurrente solicita expresamente a esta Corte sea declarada la nulidad por inconstitucionalidad del acto impugnado, denunciando a tales efectos los derechos constitucionales consagrados en los artículos 59, 61, 63 y 78 de la Constitución, sin alegar norma legal alguna ni invocar pretensión de nulidad fundamentada en vicios de ilegalidad.

De tal manera estima la Corte la acción principal es un recurso de nulidad por inconstitucionalidad.

Al respecto el ordinal 11 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“Es de la Competencia de la Corte como más Alto Tribunal de la República:

11. Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos de los órganos del Poder Público, en los casos no previstos en los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución”.

La norma antes transcrita atribuye a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), la competencia en aquellos casos en los cuales se impugne la constitucionalidad de un acto, siendo este alto Tribunal, y no otro, el competente para determinar si la actuación de la Administración es contraria a normas de rango constitucional. Así se declara.

En tal sentido, el artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, una competencia residual para conocer de las acciones o recursos que se intenten por razones de ilegalidad contra aquellas autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 (entre las cuales se encuentra la autoridad recurrida).

Sin embargo, por lo que se refiere a la inconstitucionalidad de los actos que se impugnen por vía contencioso-administrativa, es claro el artículo 42 ordinal 11 antes transcrito, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, que atribuye en estos casos, la competencia a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Así se declara.

En razón de lo antes expuesto esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo debe declarar su incompetencia para conocer la causa principal y por ende de la presente solicitud

cautelar de amparo, debiendo en consecuencia declinar su competencia en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia a la cual se ordena remitir los autos a los fines de que ésta se pronuncie a cerca de su competencia.

Voto salvado de la Magistrado Belén Ramírez Landaeta

La Magistrado Belén Ramírez Landaeta, salva su voto del fallo que antecede con fundamento en las siguientes consideraciones:

Con ocasión de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se plantearon numerosas interrogantes acerca de la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de las acciones o recursos allí contenidos. Una de ellas fue la de si los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa eran o no competentes para conocer de las acciones de amparo que se plantearan en forma autónoma contra los actos del Poder Público. Esta duda tenía su origen en la expresión utilizada por el legislador en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales: “Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con el derecho o garantías constitucionales violados o amenazados de violación...”.

Ello llevó a pensar que los tribunales de primera instancia a los que se refiere la Ley citada eran sólo aquellos que denomina así la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esto fue resuelto posteriormente, con toda claridad, mediante una interpretación racional de la Ley, dejando sentado que los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, cuando conocen en primera instancia, también son competentes para conocer de la acción de amparo cuando se interponen en forma autónoma.

En referencia a la interposición conjunta del amparo acumulado al recurso contencioso administrativo de anulación, las interrogantes que se suscitaron tenían su origen en razones diferentes, puesto que el texto del artículo 5 de la ley que rige la materia no permite concebir dudas acerca de los tribunales contencioso administrativos. Dice así la parte pertinente de la disposición legal en referencia: “Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza”.

Así, lo que llevó al Juez a confusión no fue el texto de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, puesto que como quedó en evidencia, el mismo es suficientemente explícito, sino la distribución de competencias contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal como en esta oportunidad le acontece a la mayoría.

En efecto, en no pocas ocasiones se planteó el Juez, al encontrarse ante un recurso contencioso administrativo de anulación fundado en razones de inconstitucionalidad, que debía declinar el conocimiento de la causa en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como hace ahora la mayoría. Esto a juicio de quien disiente no tiene cabida puesto que al acumular la acción de amparo al recurso contencioso administrativo de anulación, necesariamente habrán de darse razones de inconstitucionalidad, independientemente de que se invoquen o no normas de rango legal. Más aún, esta Corte ha dicho en infinitas oportunidades, que cuando se acumula el amparo al recurso contencioso administrativo de anulación, la presunción grave de violación constitucional que se quiera hacer derivar debe depender única y exclusivamente de la norma constitucional, lo

cual pone más de bulto el que sea irrelevante, a los fines de determinar la competencia, el que se aleguen razones de inconstitucionalidad para determinar la competencia, pues necesariamente han de ser alegadas, y esto independientemente de que se añada a ello razones de ilegalidad. Por lo demás, una interpretación distinta podría llevar, a quienes quisieran cambiar la competencia del tribunal, a añadir algún argumento de ilegalidad aún a sabiendas de que es superfluo, dejando en manos de los accionantes la determinación de la competencia, ya que ello, en el caso de una interposición conjunta no podría ser examinado *in limine*. Por tanto, es conveniente que existan criterios uniformes que permitan una definición clara de la competencia.

Ahora bien, la última de las dudas señaladas, con referencia a la distribución de competencias de los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa, fue resuelta por la Sala Político Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de 4 de junio de 1989, 3 de agosto de 1989, 9 de mayo de 1990, ratificadas posteriormente, entre otras, en sentencia del 25 de abril de 1991. Los criterios allí contenidos, son plenamente compartidos por la disidente, más no por la mayoría.

Concretamente la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia dejó establecido:

“Según el artículo 5º de la misma Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es posible acumular la acción de amparo al recurso contencioso administrativo de efectos particulares, caso en el cual las acciones se formulan ‘ante el Juez Contencioso-Administrativo competente’, tal como lo establece la norma.

Y más adelante se añade en el mismo fallo:

“...está claro que la Ley Orgánica de Amparo se refiere a las disposiciones que organizan la jurisdicción contencioso administrativa y, por tanto, a los diversos Tribunales existentes, que conocen según la autoridad que emitió el acto, de manera que, entre varios órganos, la competencia corresponderá al que le tocaría del recurso de nulidad del acto administrativo de efectos particulares objeto de la impugnación. Es, por tanto, indiscutible que la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los recursos de nulidad que se funden en razones de inconstitucionalidad, no tiene vigencia cuando se acumulen la acción de amparo y la de nulidad del acto, porque aquella necesariamente debe estar fundada en violación o amenaza de violación de un derecho fundamental de carácter constitucional, y por eso el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo alude al Juez Contencioso-Administrativo de la localidad” (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 4 de julio de 1989) (Resaltado de la disidente).

Por tanto, para quien disiente basta que el acto esté sujeto a revisión por parte del tribunal contencioso administrativo para que sea este el competente para conocer del recurso contencioso al cual se ha acumulado la pretensión de amparo –como en el supuesto de autos sería la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para conocer de los actos de las Universidades – pues en este caso la distribución de competencia por razones de inconstitucionalidad, prevista en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no opera tal como se establece en el fallo antes transcrito.

Con base a este último criterio expuesto disiente, quien suscribe el presente voto salvado, del fallo que antecede. Caracas, seis (6) de febrero de 1996.

b. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo***CPCA****13-6-96**

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Siendo así, debe esta Corte pronunciarse acerca de su competencia para conocer del recurso contencioso administrativo de anulación interpuesto y, en virtud del carácter accesorio que en este caso reviste la acción de amparo constitucional ejercida en forma conjunta, obviamente, al pronunciamiento sobre la competencia para conocer del recurso, lo estará haciendo sobre la medida cautelar, que no otra cosa es la acción de amparo constitucional igualmente ejercida.

En este orden de ideas, el Tribunal declinante razona acertadamente acerca de la competencia de esta Corte para conocer de los actos administrativos emanados de las inspectorías del trabajo a luz del artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pero debió complementar su análisis con la jurisprudencia que al respecto sostiene la Corte Suprema de Justicia. Sobre el particular debe esta Corte precisar que, si bien la jurisprudencia carece de carácter vinculante, la misma no puede ignorarse, entre otras razones por el provenir del máximo organismo jurisdiccional del país, por ser éste el órgano superior natural de este Tribunal y, en fin, en aras de la seguridad jurídica y de la celeridad procesal.

Al respecto se observa:

En sus sentencias del 13 de febrero de 1992 (Corporación Bamundi, C.A.); 15 de diciembre de 1992 (Inter Diesel Sánchez) y 4 de marzo de 1993 (Carlos A. Marrero), la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia consagró la integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral para conocer de las disputas de derechos sobre las normas de dicha Ley, salvo que de manera expresa, por excepción, se excluye de la jurisdicción laboral casos como el de la improcedencia de la convocatoria para negociaciones de convenciones colectivas.

En el presente caso se ha solicitado la anulación de una decisión del Inspector del Trabajo que niega darle curso a una convención colectiva de trabajo, siendo éste, precisamente uno de los casos en que, por excepción, corresponde conocer a la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con el artículo 519 de la Ley Orgánica del Trabajo, el cual consagra el recurso jerárquico contra la decisión del Inspector del Trabajo que decida sobre la procedencia de la negociación sobre una convención colectiva y, a su vez, el recurso contencioso administrativo de anulación contra la decisión o el silencio administrativo del ministro del ramo, al conocer del recurso jerárquico. Tal es entonces el análisis que se encuentra ausente en la decisión del Tribunal declinante, es decir, no sólo la competencia residual de esta Corte fundamentada en el artículo 185, ordinal 3° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino también su competencia fundamentada en el principio de excepción a los postulados de integridad y exclusividad de la jurisdicción laboral ampliamente explicados en la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 13 de febrero de 1992 (Corporación Bamundi, C.A.).

B. *Objeto*

CSJ-CP

23-1-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

El documento identificado como oficio N° 089, emanado del Servicio Autónomo Imprenta Nacional y *Gaceta Oficial* de la República, constituye un medio de prueba pertinente y admisible, con base al artículo 395 de Código de Procedimiento Civil, aplicable al caso *sub-judice* de conformidad con el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

Ahora bien, el acto normativo dictado por el Servicio Integrado de Administración Tribunal (SENIAT) del Ministerio de Hacienda constituye un acto innominado -“pauta”- y contra dicho acto procede la acción de amparo y por extensión el recurso de nulidad (acción conjunta) tal como lo ha establecido la Doctrina Patria:

“Los actos administrativos susceptibles de amparo pueden ser tanto singulares o particulares como generales. En relación a estos últimos cabe distinguir entre el acto general normativo y el acto general que no tiene el antes señalado carácter. Respecto al acto normativo dictado por la Administración, que puede ser un decreto, un reglamento o, incluso, tratarse de actos innominados a los cuales se ha designado como “normas” o “pautas”, la acción de amparo procedería en base a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, esto es, en el dispositivo que alude expresamente al amparo dirigido contra una norma. El procedimiento del amparo contra normas, así como la competencia, difieren del amparo contra actos administrativos singulares previsto en el artículo 5, *ejusdem*. Por lo anterior es conveniente determinar cuándo un acto es normativo y cuándo no lo es.

La simple generalidad del acto, esto es, el estar destinado a un conjunto indeterminado de sujetos no es lo que le otorga por sí solo la normatividad. El carácter abstracto, esto es, su objetivo de regular una situación hipotética prevista en los lineamientos del supuesto que le da la tipicidad, ha sido considerado como el elemento característico de la normatividad, del cual arranca un efecto determinante como lo es el de ser aplicable a los mismos supuestos de hecho cada vez que se planteen. En una palabra, el acto general es normativo si prevé el supuesto hipotético en el cual se subsuman teóricamente las situaciones jurídicas de los sujetos del ordenamiento, por lo cual no se agota en una sola aplicación, sino que es susceptible de todas las que deriven de la producción del supuesto fáctico que establece.

Hildegard Rondón de Sansó: *La acción de Amparo contra los Poderes Públicos*, Editorial Arte, Caracas, 1994, páginas 226 y 227”.

La Corte acoge la doctrina señalada y con base al artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales se pronuncia sobre la presente acción conjunta.

CPCA

21-1-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Amado Nell E. vs. Universidad Central de Venezuela

La Corte analiza la naturaleza del amparo cautelar (Aparte único art. 5 LOADSC)

Considera esta Corte necesario en primer lugar pronunciarse sobre la naturaleza del amparo cautelar previsto en el aparte único del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y a tal respecto observa:

La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la acción de amparo cautelar es accesoria y subordinada a la acción o recurso ejercido en forma conjunta y, por tanto, su destino es temporal, provisorio y sometido al pronunciamiento final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal. De allí que *en los casos en que la acción de amparo es ejercida conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación, el mandamiento de amparo otorgado tendrá únicamente efectos suspensivos de la ejecución del acto administrativo recurrido, mientras dure el juicio*, requiriéndose a tal efecto la existencia de un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación.

De lo expuesto supra se deduce que es menester que la acción de amparo vaya dirigida contra el mismo acto de efectos particulares que constituya el objeto del recurso de anulación, ya que, repetimos, tal como lo ha señalado esta Corte en reiteradas ocasiones “la pretensión deducida en tales circunstancias mediante la acción de amparo es la de que *sean suspendidos cautelarmente los efectos del mismo acto cuya validez está siendo atacada por vía del recurso de anulación*. En cambio, *si la acción de amparo tiene una finalidad distinta o dirigida contra una conducta diferente al acto administrativo impugnado mediante el recurso de anulación, ya no se estaría en la hipótesis del citado artículo 5, y no podría ser procedente la interposición conjunta de la acción y el recurso*”. (Exp. N° 92-12909 S. 14-12-92) (subrayado nuestro).

Ahora bien, en su escrito de solicitud la parte accionante señala:

“...procede que esta Corte... acoja, admita y declare con lugar la nulidad de las interpretaciones vertidas en dicha resolución N° CU-126 de fecha 25-1-96, así como también acoja, admita y declare con lugar la nulidad del acto de inscripción del citado Prof. Antonio París... (sic)”.

“...traemos a esta Corte los hechos en los cuales ha jugado papel protagónico el Ciudadano Prof. Antonio París, como decano, ejercidos contra el Actor-Recurrente de la presente acción, violándose normas constitucionales expresas representadas en los Arts. 58, 59, 61, 67, 68, 72, 76, 80, 81, 84, 85, 87, 88, 94, 96 y 99 ... (sic)”.

De lo anterior observa el sentenciador que efectivamente el recurso de nulidad y el amparo cautelar contemplan pretensiones diferentes, ya que por un lado mediante el recurso de nulidad se busca la anulación de una norma contenida en la referida Resolución y del referido acto de inscripción, y por otro la acción de amparo constitucional está fundamentada en la presunta violación de derechos constitucionales por parte del Prof. Antonio París mediante actuaciones totalmente distintas al objeto del recurso de nulidad.

De manera tal que en base al criterio expuesto supra, y visto que la acción de amparo cautelar está dirigida contra una conducta diferente al acto administrativo impugnado, esta solicitud de amparo cautelar resulta improcedente, y así se declara.

C. *Naturaleza cautelar del Amparo (accesorios)*

CPCA

17-1-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Instituto Agrario Nacional vs. República (Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables).

En tal sentido advierte esta Corte que de acuerdo con nuestra doctrina jurisprudencial, la pretensión cautelar de amparo prevista en el Segundo Párrafo del artículo 5 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales, es de naturaleza diferente a la acción de amparo autónoma, ya que no se trata de una acción principal, sino accesoria al recurso al cual se acumuló y, por ende, su destino es temporal, sometido al pronunciamiento final que se emita en la acción acumulada, que viene a ser la principal; por lo tanto, la razón que motiva su solicitud, es la de obtener mediante una medida de índole cautelar cuyas características esenciales son la provisionalidad, temporalidad y subsidiariedad, una protección hasta que el juicio concluya mediante sentencia definitivamente firme.

Asimismo, se ha señalado que el sentenciador para acordar la suspensión de los efectos del acto denunciado como lesivo, mediante la pretensión cautelar de amparo, no puede subsumir la situación planteada en la regulación legal o sub-legal de la misma, pues en tales casos estaría decidiendo de manera anticipada la nulidad, tampoco podrá el juzgador, fundamentar la desestimación de dicha pretensión en el hecho de que su resolución acarrearía también la del recurso con el cual fuera planteado de manera conjunta, pues en todo caso, el Juez Constitucional tiene la obligación, de verificar y analizar de manera exhaustiva, si existe o no un medio de prueba, que constituya presunción grave de violación o amenaza de violación del derecho constitucional denunciado, para que en base a ello acuerde el amparo cautelar suspendiendo los efectos del acto administrativo impugnado.

Al respecto, ha observado esta Corte, que si bien es cierto, que a través del amparo cautelar, el Juez de amparo tiene la potestad de restablecer la situación jurídica infringida, prescindiendo de consideraciones de mera forma y sin ningún tipo de averiguación sumaria que la preceda, no es menos cierto, que el mandamiento de amparo que dicte debe estar motivado y fundamentado en un medio de prueba que constituya presunción grave de la violación o amenaza de violación, medio que puede ser el propio acto recurrido de nulidad, del cual se deduciría o no la presunta lesión constitucional alegada por el recurrente a fin de acordarse la medida suspensiva de sus efectos que ha sido solicitada.

En virtud de lo expuesto estima esta Corte, que el Tribunal *a-quo* debió analizar todas y cada una de las actas que conforman el correspondiente expediente, así como también, el contenido de la providencia administrativa, y determinar si existía o no una presunción grave de la lesión de los derechos constitucionales denunciados por el accionante, y en base a ello, declarar o no procedente la solicitud de amparo cautelar, por lo que, de manera alguna puede abstenerse de realizar ese pronunciamiento, so pretexto de que estaría resolviendo el fondo del recurso de nulidad incoado de manera asociada, toda vez, que son acciones de naturaleza y orden totalmente distintas, en una debe constatar la existencia de la presunción grave de que causa una lesión constitucional, y mediante la otra, la nulidad del acto por razones de

ilegalidad; diferencia que inobservó el a-quo; por otra parte, observa esta Alzada que el Tribunal de la causa dejó de analizar la denuncia de la lesión al derecho de la defensa y de la igualdad en el proceso que denunciara el recurrente, limitándose en su pronunciamiento al derecho de propiedad y a la suspensión de los efectos del acto impugnado de conformidad con lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin que se pueda apreciar de los autos la admisión del recurso de anulación, motivo por el cual esta Alzada revoca el fallo consultado, y así se decide.

CPCA

13-6-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Varios vs. Universidad de Oriente. Extensión Puerto Ordaz

Aunque la parte actora, al solicitar el amparo, invocó el artículo 9 de la ley que regula esa Institución, considera esta Corte necesario señalar que la excepción sobre la competencia para conocer de las acciones de amparo previstas en dicho artículo 9, procede sólo en el caso del ejercicio de la acción de amparo en forma autónoma. Para el caso de solicitudes de amparo formuladas conjuntamente con un recurso contencioso-administrativo, tal excepción no es aplicable, pues en ese caso el amparo no constituye una acción, ni siquiera accesoria, sino una pretensión cautelar propuesta conjuntamente, con la verdadera y única acción, que es el recurso, siendo entonces competente únicamente el juez contencioso-administrativo que lo sea, para conocer de dicho recurso.

CPCA

13-6-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Ha solicitado la parte recurrente medida cautelar de amparo destinada a obtener "...únicamente la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, como medida cautelar mientras dure el presente juicio...".

El ejercicio del amparo en forma conjunta con el recurso de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos de efectos particulares se encuentra regulado en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el cual contempla su aplicación de acuerdo a la previsión del artículo 22 *ejusdem*.

La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de fecha 21 de mayo de 1996 declaró la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y de la parte in fine del artículo 5 *ejusdem*, por lo cual, según se indica en la citada decisión del Máximo Tribunal, en el caso de la interposición conjunta del amparo con el recurso de nulidad por ilegalidad, el juez contencioso administrativo habrá, conforme lo permite el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, escoger el trámite que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso.

En tal sentido, y aplicando al presente caso, la previsión del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pasa la Corte a pronunciarse acerca de la medida cautelar de amparo, previa la verificación de los presupuestos de procedencia relativos a esta especial medida cautelar.

Al efecto, la Corte observa que se han indicado como fundamento de la solicitud de amparo la violación del derecho al debido proceso, defensa, igualdad, prosperidad y libre ejercicio de la actividad económica.

Respecto al derecho al debido proceso y defensa se alega que en el presente caso no se le dio inicio a ningún procedimiento administrativo que produjera el acto impugnado, con lo cual se impidió a la recurrente, quien se encuentra afectada directamente con el acto impugnado, exponer sus argumentos y defensas.

Al respecto observa la Corte que dada la naturaleza cautelar de la solicitud de amparo en estos casos de interposición conjunta con el recurso de nulidad por ilegalidad, su procedencia exige la constatación de la existencia de un medio de prueba que haga presumir la violación constitucional invocada. En este sentido, observa la Corte que en los antecedentes administrativos remitidos por la autoridad recurrida, constan copias del acto recurrido, en el cual se indica:

“Me dirijo a Ustedes en la oportunidad de hacer de su conocimiento que este Ministerio procederá a derivar (sic) las vallas que han colocado en la Autopista Caracas-La Guaira, sin que haya existido autorización legal para ello. De igual forma se le informa que los gastos que genere la demolición en referencia deberán ser canceladas por Ustedes”.

Cursa en autos contrato de concesión suscrito entre el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (representado por el ciudadano Francisco Banchs, por delegación del Ministro, según Resolución Nro. 171, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nro. 35.476 de fecha 6 de junio de 1994) y la empresa recurrente, en cuya cláusula quinta se lee:

“Por razón de este contrato, *la empresa* queda autorizada por *el Ministerio*, para colocar dos postes para la instalación de vallas publicitarias en las zonas comprendidas dentro del perímetro de los comandos o casetas, según Decreto No. 2994.

En ningún caso podrán instalarse más de dos (2) unidades por comando o caseta”.

Observa la Corte que la presente solicitud de amparo opera contra un acto emitido por el Consultor Jurídico del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en el cual ninguna referencia se hace respecto del contrato antes indicado, antes bien, en dicho acto se indica que se procederá a la demolición de las vallas por carecer la recurrente de autorización para su instalación.

De lo anterior, estima la Corte que se evidencia la presunción de violación de los derechos constitucionales invocados por parte del acto recurrido, pues en el expediente administrativo remitido no cursa ninguna otra actuación de la que pueda derivarse la inserción de dicho acto en un procedimiento tramitado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones ni su vinculación con el referido contrato. Así se declara.

Al no constar que se haya cumplido el procedimiento previo, estima la Corte que está configurada la presunción de violación del derecho invocado, tal y como lo ha decidido en casos similares la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias de fechas 10 de julio de 1991 (caso Ganadería Cantón) y de fecha 11 de agosto de 1994 (caso Electricidad de Bolívar, ELEBOL).

En consecuencia se acuerda la medida de amparo, suspendiéndose los efectos del acto recurrido mientras dure la tramitación del presente juicio, hasta que se produzca la decisión definitiva. Así se decide.

D. *Improcedencia de acumulación de la pretensión cautelar de amparo y la solicitud de suspensión de efectos*

CPCA

15-2-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Pasa en consecuencia la Corte a resolver acerca de la medida cautelar de amparo y al respecto observa:

En el presente caso la recurrente ha planteado además de la solicitud cautelar de amparo, la suspensión de los efectos de los actos impugnados, medida cautelar prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto, observa la Corte que la parte recurrente pretende obtener mediante el amparo, la suspensión de los efectos de la medida de arresto impugnada. También pretende tal suspensión, a través de la aplicación de la medida prevista en el artículo 136 antes citado.

Vista la solicitud de suspensión de efectos planteada y habida cuenta de que en casos precedentes en los que se impugna una sanción de arresto, esta Corte ha estimado pertinente revisar la admisibilidad del recurso para, de ser el caso, decidir sobre la medida cautelar de suspensión de efectos, pasa la Corte a hacerlo, a cuyos efectos se observa que el recurso de nulidad debe ser admitido cuando ha lugar en derecho y así se declara.

En consecuencia, para la Corte a decidir acerca de la medida de suspensión de efectos, la cual –alega la recurrente– se funda en la necesidad de evitar las “...situaciones derivadas de la sanción disciplinaria, como es la inactividad profesional, y la pérdida de fuentes de ingresos, además del daño moral que la decisión crea”.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prevé:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso”.

La reiterada y pacífica jurisprudencia de la Corte ha establecido que en casos como el presente, de ejecutarse el acto que ordena la detención de la recurrente, no causaría a ésta un perjuicio irreparable por la definitiva, ya que si la misma declarase procedente el recurso intentado, sería irremediable el daño que se causaría, ya que de ninguna manera podría subsanarse el menoscabo a la libertad de la recurrente, así como a las actividades propias de su ejercicio profesional, de ser ésta detenida conforme lo dispone el acto impugnado.

En base a las anteriores consideraciones, y en aplicación al criterio jurisprudencial antes referido, debe la Corte en este caso acordar igualmente la suspensión de efectos solicitada. Así se declara.

CPCA

6-2-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Se evidencia de autos que la parte recurrente formuló una solicitud cautelar de amparo constitucional, con base en lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en concordancia con el artículo 22 *ejusdem*, para la protección del derecho de petición, del derecho a la defensa y del derecho a la propiedad, consagrados en los artículos 67, 68 y 99 de la Constitución, respectivamente; y, además, una

solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, de conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, observa esta Corte que el tribunal a quo declaró con lugar la referida solicitud cautelar de amparo constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y, en consecuencia, ordenó la suspensión del acto administrativo impugnado, por cuanto consideró que dicho acto constituye un medio de prueba del cual deriva la presunción grave de amenaza de violación de los derechos constitucionales por la parte recurrente.

Al respecto, considera esta Corte que el tribunal a quo no debió declarar con lugar la presente solicitud cautelar de amparo constitucional, porque, tal como lo ha venido sosteniendo reiteradamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de esta misma Corte (sentencia de fecha 26-1-93, caso: Antonio Castillo, Carmen de Ramírez y otros vs. Universidad Nacional Abierta), al solicitar el pretendido agraviado la suspensión de los efectos del acto administrativo, conforme a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hace uno de una vía judicial ordinaria, breve, efectiva y preexistente, lo cual conduce a la improcedencia del amparo conjunto con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, que es un medio extraordinario, que procede sólo cuando no se hace uso de los medios ordinarios.

De manera que, habiendo ejercido el recurrente un medio procesal breve, sumario y eficaz para obtener la misma consecuencia que pretendía lograr mediante el amparo, como lo es el previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe esta Corte revocar el fallo que le fue remitido en consulta y, en consecuencia, declarar improcedente la presente solicitud cautelar de amparo constitucional. Así se declara.

E. Solicitud subsidiaria de suspensión de efectos

CSJ-SPA (400)

20-6-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Ahora bien, el rechazo de la acción de amparo hace surgir la pretensión subsidiaria de la suspensión de los efectos del acto de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Se observa al efecto que, de la argumentación que llevara a esta Sala al rechazo de la acción de amparo surgen las naturales diferencias entre ésta y la suspensión. En efecto, la acción de amparo ejercida en forma conjunta con el recurso de nulidad exige, para su procedencia, que el juez verifique que existan fundados indicios de la violación que se denuncia y que tal violación sea directa e inmediata, esto es, no condicionada a la aplicación de una norma legal. Es decir, que en el conocimiento de la acción de amparo ejercida en forma conjunta con el recurso de nulidad, el juez entra a conocer del fondo del asunto, aún cuando se trate sólo de la verificación de una presunción sobre el mérito mismo de la denuncia formulada. A diferencia del amparo, en la suspensión como medida cautelar que es, el legislador no exige examen alguno de la legitimidad del acto, por cuanto lo que la determina es la naturaleza del daño sufrido o susceptible de producirse del cual se exige sea irreparable o de difícil reparación en la definitiva.

Es esta la diferencia fundamental entre la acción de amparo y la suspensión de los efectos de un acto que no es otra cosa que el necesario pronunciamiento de fondo que el amparo exige que, como tal resulta ajeno a la facultad de impedir la eficacia del acto por vía de suspensión. Recuérdese al efecto, que la suspensión puede operar en virtud de la simple

interposición del recurso como sucede en materia tributaria, en donde el Código Orgánico Tributario lo prevé.

Igualmente el propio artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, alude a la suspensión *ope legis*, que se produciría en base a una previsión legislativa con la simple interposición del recurso administrativo. De allí que, la suspensión no implica en forma alguna en el contencioso administrativo el examen, ni siquiera somero de la ilegitimidad denunciada, a diferencia de lo que sucede en la misma por vía administrativa, en la cual la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla la posibilidad de la suspensión en virtud de la denuncia del vicio de nulidad absoluta (artículo 76), norma que, a juicio de esta Sala, resulta totalmente contraria a los principios fundamentales de las cautelas que por su naturaleza no tocan el fondo de la cuestión en debate.

El amparo ejercido conjuntamente con alguna de las acciones expresamente señaladas en la ley (recurso de nulidad, acción de carencia y acción popular de inconstitucionalidad, así como el amparo sobrevenido) exige del Juez el examen de la violación constitucional que ha de ser directa e inmediata, lo cual resulta totalmente ajeno en el caso de la suspensión, en el cual sólo el *periculum in mora*, elemento fundamental de todas las cautelas, es la circunstancia que debe ser verificada por el Juez.

F. Procedimiento

CSJ-CP (644)

21-5-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En reiterada jurisprudencia, la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia ha expresado que el amparo constitucional intentado conjuntamente con determinado recurso contencioso-administrativo, constituye una solicitud de distinta naturaleza a la de amparo autónomo. En efecto, la primera está destinada a la obtención de medida cautelar cuya vigencia se limita al tiempo que transcurra durante la tramitación del juicio de nulidad, mientras que la segunda persigue la obtención de una sentencia de fondo con carácter definitivo.

El fundamento de la pretensión de nulidad contenida en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales planteado por los accionantes, consiste en que la solicitud de amparo interpuesta conjuntamente con un recurso contencioso administrativo, se tramita conforme al artículo 22 *eiusdem*, el cual estiman es inconstitucional, al violar, supuestamente, los artículos 49 y 68 de la Constitución.

Ya esta Corte ha sustentado criterio en este fallo, acorde con los argumentos esgrimidos por los recurrentes, en relación a la inconstitucionalidad del artículo 22 de la Ley tantas veces nombrada y ha concluido en que es pertinente la nulidad del mismo.

Ante esta circunstancia, alegar la nulidad del artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en base a la remisión que éste hace al artículo 22, carece de fundamento, por cuanto ya dicho dispositivo ha sido anulado y mal puede traerse a colación una norma que ha sido desestimada y no tiene vigencia.

Por otra parte, esta Corte estima que no existe ninguna razón adicional que pudiese servir de soporte a la declaratoria de nulidad por supuesta incongruencia con el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Declarado de nulidad el artículo 22 de la mencionada Ley Orgánica de Amparo, la tramitación de la solicitud de amparo interpuesta conjuntamente con el recurso contencioso administrativo, podría adoptar –de conformidad con la potestad de que goza el Juez

Contencioso Administrativo, para aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente, ante la ausencia de un *iter* indicado por la Ley (artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia)– las siguientes modalidades:

1) Tramitar la solicitud de amparo constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23 y siguientes de la Ley Orgánica de Amparo, tal como lo hizo la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso de Carlo Morana contra el Ministro de Relaciones Interiores (Sentencia del 20 de octubre de 1994, expediente 11-036).

2) En caso de que la solicitud de amparo sólo tenga por objeto la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, darle el mismo tratamiento de beneficio que la suspensión de efectos prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3) Si la solicitud de amparo tiene por objeto la obtención de una medida cautelar de las previstas en el párrafo primero del artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, tramitarla de conformidad con lo previsto en el Título II del Libro Tercero de dicho Código.

No obstante, se observa que la potestad prevista en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia otorgada al Juez Contencioso Administrativo, le permite a éste la aplicación de otros procedimientos de acuerdo a la naturaleza del caso y a las exigencias de la protección constitucional.

En ese sentido, existe interesante jurisprudencia proferida por los Tribunales competentes en materia contencioso-administrativa.

Por consiguiente, y en base a las consideraciones expuestas, esta Corte concluye en que el artículo 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no adolece del vicio de inconstitucionalidad denunciado. En consecuencia, dicha denuncia es improcedente. Así se declara.

G. *Intervención de terceros*

CSJ-CP

23-1-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

La Corte señala la jurisprudencia existente referente a los intervinientes adherentes.

Mediante *auto o pauta* el Servicio Nacional Integrado de Administración Tributaria (SENIAT) del Ministerio de Hacienda, le atribuyó a los *Municipios*, la condición de sujeto pasivo del Impuesto al Consumo Suntuario y a las Ventas al Mayor. Resulta entonces para esta Corte que los adherentes detentan el interés por ellos mismos señalado, tal como lo establecen los artículos 370 ordinal 3º y 380 del Código de Procedimiento Civil.

A mayor abundamiento respecto a las mencionadas solicitudes de adherencia la Sala observa:

En cada caso particular el solicitante acreditó mediante documentos idóneos su cualidad y condición jurídica y de ellas mismas se revela o surge el interés requerido para considerar a los solicitantes con legitimación activa para actuar en el presente juicio. Vista, sin embargo, la modalidad de su intervención en el proceso (por adherencia) y con el fin de aclarar el estatus procesal de los intervinientes es necesario y oportuno invocar la sentencia de la Sala Político-Administrativa del 26 de septiembre de 1990, caso Carlos Milano Peña, ponencia del ex-Magistrado Dr. Román José Duque Corredor. En dicha sentencia, respecto al referido tema se precisó:

“Según lo determina el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente, por el artículo 121 *ejusdem*, pueden hacerse parte en los respectivos procedimientos de anulación.

Igualmente, el artículo 125 *ejusdem*, se refiere al emplazamiento de los *interesados* mediante cartel para que concurran a darse por “citados” en el procedimiento de anulación de actos de efectos particulares, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de publicación del referido Cartel. En igual forma, este artículo últimamente citado, señala que en caso que el recurrente no cumpla con la carga procesar de consignar el indicado cartel en el plazo de quince (15) días consecutivos siguientes a su expedición, los interesados pueden darse por citados y consignar dicho cartel, para evitar que se declare desistido el recurso. Y por último, el artículo 126 *ejusdem* se refiere a la comparecencia en este mismo procedimiento de los *coadyuvantes* u *opositores* a la solicitud de anulación, que hayan atendido al emplazamiento.

Ahora bien, dados los textos anteriores en los cuales se hace referencia, indistintamente a *personas* diferentes al accionante o recurrente, que pueden intervenir en el procedimiento de anulación, y a los *interesados* en darse por “citados” en este mismo procedimientos, así como a los *coadyuvantes* u *opositores* a la solicitud, es necesario que la Sala precise lo relativo a la *intervención de terceros* en dicho procedimiento y al momento y oportunidad de su comparecencia. A este respecto se observa:

Ante la ausencia de una regulación sobre esta materia en razón de lo establecido en el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, resultan aplicables al proceso contencioso-administrativo de anulación, los principios y reglas que respecto de la *intervención de terceros* se contienen en el Código de Procedimiento Civil. Por tanto, es necesario distinguir las distintas formas de intervención de los terceros en el proceso, porque, de la precisión a que se arrije se podrá saber cuándo tal intervención es a título de verdadera *parte* y cuándo a título de *tercero adhesivo simple*. En efecto, los terceros pueden intervenir en los procesos *pendientes entre otras personas*, en unos casos voluntariamente, pretendiendo, total o parcialmente, la cosa o derecho litigioso (intervención excluyente: *tercería* y *oposición a medidas de embargo*; ordinales 1º y 2º, artículo 370 *ejusdem*); en otro *forzosamente* llamados por la parte o por el Juez (ordinales 4º y 5º del citado artículo 370 y 661 *ejusdem*); y por último, en otros supuestos, espontáneamente (intervención adhesiva), para sostener las razones de algunas de las partes, por “un interés jurídico actual”, para ayudarle a vencer en el proceso (ordinal 3º artículo 370, ya mencionado).

Ciertamente que por la índole del procedimiento de anulación, las intervenciones excluyentes y forzadas no son aplicables, limitándose entonces, el interés de la distinción entre los terceros que concurran a dicho procedimiento espontáneamente, porque en algunos supuestos son verdaderas *partes* y en otros simples *terceros*. En efecto, en estos casos, intervención *espontánea*, el interviniente no introduce una pretensión *incompatible* con la que se discute en el proceso pendiente, sino que se limita a ayudar a una de las partes, y por esta razón, genéricamente, cabe calificar a este tipo de intervención de *adhesiva*. Sin embargo, en ésta, según que el tercero alegue o no un derecho propio, o un simple interés, será o no una *verdadera parte*, o un *tercero adhesivo*. Esta distinción aparece en el artículo 381 del Código de Procedimiento Civil, cuando advierte que en los casos de intervenciones adhesivas de terceros, si la sentencia firme de proceso principal ha de “producir efectos en la

relación jurídica del interviniente adhesivo con la parte contraria (eficacia directa), el interviniente adhesivo será considerado *litis consorte* de la parte principal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 147” (resaltado y paréntesis de la Sala). En otras palabras, que este último interviniente *es parte y no simple tercero*, y si de parte se trata, ha de reconocérsele el derecho de comparecer como tal en cualquier estado y grado del juicio (artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), claro está sometido al principio *preclusivo* de las oportunidades defensivas (artículos 202, 361 y 380 del Código de Procedimiento Civil, y 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Ahora bien, por otra parte esta Sala ha precisado de la interpretación concordada de los artículos 121 y 111 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la *legitimación activa* en los medios de impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, viene dada por las situaciones jurídicas individuales, determinadas en unos casos por la titularidad de derechos subjetivos y en otros por la de intereses legítimos, según que la relación con la Administración sea un vínculo previo “interindividual” (derecho subjetivo), o surja de una concreta actividad administrativa, que afecte una especial situación de hecho de determinado o determinados particulares (interés legítimo). (Vid. S.P.A., sentencias de fechas 03-10-85, “Caso Iván Pulido Mora”; de 06-02-84, “Caso Fuente de Soda Tolón”, y 20-07-65, “Caso Azulejos Maracay”). De manera, que *parte accionante o recurrente* es el titular de un derecho subjetivo frente a la Administración, o de un interés legítimo lesionado por la actividad de ésta. Noción ésta, precisa en esta oportunidad la Sala, que se identifica con la de *interesados* a que se contraen los artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, quienes precisamente son lo que por haber sido lesionados en “sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos”, como lo determina el artículo 85 *ejusdem*, están *legitimados* para interponer los recursos en contra de los actos administrativos de carácter particular (artículos 94, 95 y 97 *ejusdem*), y por ende, estos interesados, en consecuencia, son también los accionantes o recurrentes a que se refiere el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, *interesados* principalmente son quienes inician los procedimientos administrativos, y quienes, también por ser titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos, aunque no les hubieren iniciado, se apersonan en los mismos procedimientos en cualquier estado en que se encuentre la tramitación, como se desprende de lo dispuesto en los artículos 47 y 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; así como los que resulten afectados en sus situaciones jurídicas individuales por las decisiones que se dicten en tales procedimientos. De manera que quienes promueven dichos procedimientos, se apersonan en ellos o contra quienes vayan los actos que se adopten, están *legitimados* para ejercer no sólo los recursos administrativos pertinentes (artículo 85 *ejusdem*), sino también la acción de nulidad a que se refiere el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por ende, estos *legitimados* son *partes* en los respectivos procesos, y en consecuencia, su derecho para obrar en juicio y de gestionar en él, por sí mismo o por medio de apoderados, es incuestionable (artículos 136 y 150 de Código de Procedimiento Civil), por cuanto su ejercicio materializa los derechos de acceso a la justicia y de defensa, a que se contrae el artículo 68 de la Constitución”.

La Sala en esta ocasión reitera los criterios expuestos en la mencionada sentencia y, *mutatis mutandi*, en el contexto del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, considera a los adherentes como partes en la presente acción conjunta y así se declara. (Vid. en este sentido s. S.P.A. Nº 461 del 27 de agosto de 1993).

4. *Contencioso-Administrativo contra la abstención o negativa de la Administración*

A. *Naturaleza*

CSJ-SPA (402)

22-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La Corte define la naturaleza jurídica del recurso de abstención o carencia.

De conformidad con lo dispuesto en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, en competencia de esta Sala Político-Administrativa “conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente de conformidad con ellas”.

Queda en estos términos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico el recurso de abstención o carencia como medio de impugnación idóneo para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir los actos o a realizar las conductas a que están legalmente obligados.

De acuerdo a jurisprudencia reiterada de esta Sala, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe.

En efecto, textualmente se ha señalado que:

“De la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario de recurso e inatendida debe surgir la evidencia de una actitud omisiva por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto a realizar la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en la norma concreta...” (S. S.P.A. 28-02-85, Caso: Euserbio Igos Vizcaya).

Por otra parte, ante la ausencia de una regulación procedimental de estos recursos, la Sala, con fundamento en la facultad que le confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este alto Tribunal, ha aplicado el procedimiento que corresponde a los juicios por anulación de los actos de efectos particulares para su admisión y sustanciación.

Resultan así aplicables en lo posible por los mismos motivos, las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Definida así la naturaleza jurídica de este medio judicial, pasa la Sala a conocer del asunto de fondo planteado y en tal sentido observa:

La improcedencia de los recursos de abstención o carencia ha sido declarada por la Sala cuando éste es interpuesto contra omisiones en que incurre la Administración frente a obligaciones genéricas de actuar, es decir, contra obligaciones que le corresponden al funcionario en razón de su cargo, toda vez que en estos casos donde no existe una misión específica y determinada, el recurso de abstención carece del objeto o materia exigido por la Ley.

Para que el recurso de abstención resulte idóneo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia exige que los funcionarios se nieguen u omitan cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, por lo que cuando la omisión de la Administración no ocurre frente a este tipo de obligaciones *específicas y determinadas*, este medio procesal no puede prosperar.

Se exige entonces, que el recurrente denuncie y demuestre que, ante una obligación específica y determinada impuesta por la Ley a la Administración, ésta la haya omitido o negado a cumplirla.

B. Competencia

CSJ-SPA ACC (140)

14-2-96

Magistrado Ponente: Gonzalo Pérez Luciani

Caso: Amado Nell vs. Universidad Central de Venezuela

Resuelta esta primera cuestión cabe preguntarse si la solución de estas controversias corresponde a la alternativa que parece evidenciarse de las normas citadas; negativa de las autoridades estatales y municipales a los Tribunales Superiores; y negativa de los funcionarios nacionales a la Sala Político-Administrativa.

En los casos donde el órgano administrativo debe emitir un acto formal, de ser emitido positivamente ese acto por la autoridad u órgano de una Universidad Nacional, la competencia para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Contra el acto presunto (o no acto) denegatorio, o “silencio administrativo”, a pesar de no expresarlo la norma en forma directa, la competencia corresponde también al mismo Tribunal, esto es, a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Contra la negativa de realizar una actuación material o cumplir un “acto real” de los mismos sujetos u órganos (en el caso de una Universidad Nacional) no se encuentra razón alguna para trasladar esa competencia, a la Sala Político-Administrativa de esta Corte Suprema de Justicia (véase sentencias de esta Sala, de fechas 24 de marzo de 1994 y 22 de marzo de 1995).

Si bien es cierto que la competencia de los órganos del Estado debe emanar de norma expresa, también es cierto, y así la doctrina y la jurisprudencia admiten hoy, lo que se denomina “*paralelismo de las competencias*” (Cfr. Delvolve, Pierre; “*L’acte administratif*”, París, 1983; pág. 144) que se enuncia de la siguiente manera: cuando una autoridad es competente para dictar un acto, esta misma autoridad es competente para dictar un acto contrario. Así, la autoridad administrativa investida del poder de nombramiento, tiene también competencia para pronunciar el cese de las funciones.

Aun más doctrina y jurisprudencia se pronuncian a favor de las llamadas “*competencias implícitas*” (Cfr. Cerexhe, Genevieve; “*Les compétences implicite et leur aprocation en droit belge*”; Bruxelles 1989; pág. 295) que son definidas como aquellas que pueden ser ejercidas por una autoridad pública, aunque no le sean expresamente atribuidas por las disposiciones de un texto normativo, porque ellas están necesariamente ligadas a disposiciones formales y deben presumirse incluidas en aquellas.

Estas teorías ayudan a la solución del presente caso. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo tiene señalada una competencia expresa para conocer de los recursos de nulidad (pour excés de pouvoir) de los actos administrativos emanados de las autoridades administrativas como son las que pertenecen a las universidades nacionales. Son también, por fuerza de la lógica, competentes para conocer de los actos administrativos “presuntos”

derivados del silencio administrativo, es decir, de la abstención de una decisión formal; y evidentemente cuando la abstención no sea la de un acto formal sino de un acto real de ejecución como es el caso, la competencia debe permanecer al mismo órgano judicial. Los “actos” y los “no actos” deben corresponder al mismo Tribunal, ya sea por la teoría de las competencias paralelas como por aquella de las competencias implícitas.

Por todo lo expuesto esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, decide que el Tribunal competente para conocer del presente procedimiento es la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a quien se ordena remitir el expediente.

C. Objeto

CSJ-SPA (135)

14-2-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

De conformidad con lo dispuesto en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, es competencia de esta Sala Político-Administrativa “Conocer de la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

Queda en estos términos consagrado en nuestro ordenamiento jurídico *el recurso por abstención*, como medio de impugnación idóneo para el restablecimiento de las situaciones jurídicas lesionadas por la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir los actos o a realizar las conductas a que están legalmente obligados.

Esta Sala, en la sentencia dictada en el caso Eusebio Igor Vizcaya Paz (vid. decisión de esta Sala de fecha 28 de febrero de 1985 en el Exp. 3433), dejó establecido primariamente los principios fundamentales que rigen este recurso, al señalar que “debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe”.

Asimismo, expresa el referido fallo, que “De la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso, e inatendida debe surgir la evidencia de una actitud omisiva por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto a realizar la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en la norma concreta”.

Según la jurisprudencia esta acción tiene por objeto la conducta omisiva o la “abstención o negativa” del funcionario a actuar ante un imperativo legal.

De manera que, mediante el ejercicio del recurso de abstención, puede el titular del derecho subjetivo desconocido o lesionado por la conducta omisiva de la Administración solicitar, de los órganos jurisdiccionales que, en aquellos casos en que el propio texto legal sea el que le establezca una obligación concreta e ineludible, le ordene mediante sentencia el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Ahora bien, incluido como uno de los medios de impugnación del contencioso-administrativo, el recurso por abstención se intenta ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido –de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 23 de artículo 42 de la Ley Orgánica que rige las funciones de este Supremo Tribunal en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*– la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de los recursos de abstención interpuestos contra las autoridades administrativas nacionales y, según dispone el artículo 182, ordinal 1º,

en concordancia con el 181 *ejusdem*, los Tribunales Superiores, con competencia en lo contencioso-administrativo, son los competentes para conocer –en primera instancia– de los recursos por abstención dirigidos contra autoridades estatales o municipales, estando su decisión sujeta a apelación, ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en virtud de lo dispuesto en el mismo artículo 182, en su parte final.

Sin embargo, la Ley no atribuye –de forma expresa– competencias a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer, en primera instancia, del recurso de abstención. Una interpretación rigurosa en ese sentido, llevaría a pensar que sería siempre la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la competente para conocer de los recursos de esta naturaleza propuestos contra las autoridades nacionales, independientemente de que estas autoridades sean distintas a los Ministros o funcionarios de la mayor jerarquía. Así mismo, competente sería también el Supremo Tribunal para decidir los recursos interpuestos contra los entes nacionales descentralizados funcionalmente, tales como Institutos Autónomos, Universidades y otros.

Ahora bien, mediante decisión del 22 de marzo de 1995 esta Sala consideró que, independientemente de que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sólo contemple la competencia de dicha Sala, en los casos de negativas o abstenciones de autoridades estatales o municipales (arts. 42 ord. 3º, y 183 ord. 10º), la intención del Legislador –desconcentrar la actividad jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia– obliga a una interpretación dirigida a admitir que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente también para conocer y decidir, en primera instancia, el recurso por abstención, en los casos en los que la abstención esté atribuida a los funcionarios distintos de los de las entidades estatales o municipales y a los que se refieren el ordinal 9º y los numerales 10, 11 y 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte.

Igualmente, como este medio judicial no tiene contemplado un procedimiento legal determinado, este Tribunal haciendo uso de la facultad que le otorga el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia mediante la cual puede aplicar el procedimiento que considere más conveniente, estableció que la acción por abstención debía ser tramitada de acuerdo con el procedimiento establecido para el recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares (contemplado en los artículos 121 y 129 *ejusdem*), con las adaptaciones pertinentes según las particularidades de esta vía procesal.

Asimismo, resultan aplicables en lo posible, por los mismos motivos, las causales de inadmisibilidad previstas en el artículo 124 del mismo cuerpo normativo, tal como se ha señalado en la decisión de fecha 13-06-91, caso: “Luis Enrique Rangel Burgoin”.

Delimitada entonces la naturaleza de la materia correspondiente a este medio judicial, la abstención o negativa de los funcionarios a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas, ha sido declarada por la Sala su improcedencia cuando éste sea interpuesto contra omisiones en que incurre la Administración frente a omisiones genéricas que le corresponden en razón de su cargo, que no es más que la contrapartida del derecho constitucional de los particulares de dirigir peticiones ante los órganos públicos y de obtener oportuna respuesta, ya que en estos casos, donde no existe una omisión específica y determinada, el recurso por omisión carece del objeto o materia exigido por la ley que lo consagra.

En efecto, exige la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que el recurso por abstención o negativa resulte idóneo, que los funcionarios nacionales se nieguen u omitan *determinados actos* a que estén *obligados por las leyes*, por lo que, cuando la omisión de la Administración denunciada no ocurre frente a este tipo de obligaciones específicas y

determinadas, sino frente a la obligación genérica de responder los planteamientos que se le formule, este especial medio procesal puede prosperar.

En el caso de autos, tal como se ha evidenciado de las consideraciones del escrito y del análisis de los anexos, la supuesta omisión del Ministro de Educación que motiva la interposición del presente recurso por abstención no reúne las características para la procedencia de esta vía procesal, que como se ha dicho, la Ley exige, ya que ella no se produce frente a una obligación específica o determinada establecida en la Ley, sino frente al deber genérico de responder oportunamente los asuntos que los particulares –de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución y con el 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos– le formulen a la Administración. (Véase sentencia de esta Sala de fecha 24 de marzo de 1994, caso Johnny Alexander Guevara Scott).

Se observa en el presente caso que el recurrente ha planteado al Ministro la vía establecida en la ley para que éste emita un pronunciamiento como es un recurso administrativo de reconsideración y sobre el cual alega silencio, solicitando y evidenciando lo que considera son sus derechos subjetivos en relación al cargo de Supervisor Ejecutivo y las remuneraciones que alega le corresponden como consecuencia de no habersele extendido lo que denomina el certificado de tal designación.

Por tanto, al no resultar el recurso de abstención el medio judicial idóneo para obligar a los funcionarios públicos que respondan oportunamente los planteamientos generales que les formulen los particulares –para lo cual, ha sido criterio de la Sala, la adecuada resulta ser una acción autónoma de amparo constitucional, (véase decisiones del 11-07-91 y 14-08-92, casos “José Emisael Durán Díaz” y “Navío Jesús Salas Grado”), interpuesto por el ciudadano Héctor Antonio Díaz Vásquez, debe ser declarado inadmisibles, de conformidad con los ordinales 1 y 3 del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 84, ordinal 1 y 42, ordinal 23, *ejusdem*, ya que no llena los requisitos que para su procedencia exige el último de los artículos indicados: una omisión ocurrida frente a una obligación legal específica. Así se declara.

CSJ-SPA ACC (140)

14-2-96

Magistrado Ponente: Gonzalo Pérez Luciani

Caso: Amado Nell vs. Universidad Central de Venezuela

Para decir, esta Sala Político-Administrativa considera:

1.- De acuerdo a lo que dispone el ordinal 23 del artículo 42, en concordancia con el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia corresponde a esta Sala el conocimiento de “...la abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

2.- Correlativamente con la norma citada, el artículo 182 *ejusdem* otorga a los Tribunales Superiores, en materia administrativa competencia para conocer de “...la abstención o negativa de las estatales o municipales a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”.

3.- Se hace necesario precisar si los funcionarios de las Universidades Nacionales, particularmente los que constituyan el cuerpo colegiado denominado Consejo Universitario, pueden ser catalogados como “funcionarios nacionales” y si, en tal caso, la competencia para conocer del presente caso corresponde a esta Sala.

a.- La denominación genérica de “*funcionarios nacionales*” solo existe en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Resulta evidente que la negativa o abstención de cumplir determinados actos no puede referirse a los funcionarios que componen las Cámaras Legislativas, ya que son estas mismas Cámaras las que tendrían dentro de sus atribuciones resolver lo que consideren adecuado o conveniente respecto de sus propios miembros. La Corte Suprema de Justicia no tiene título alguno para intervenir en la actuación o negativa de actuación de las Cámaras Legislativas ni respecto de los Senadores o Diputados que las componen, ya que ello consistiría una intromisión violatoria del principio de separación de poderes. La disciplina respecto de los funcionarios o dependientes subalternos de los cuerpos legislativos, corresponde a dichos cuerpos por las mismas razones anotadas.

b.- Los funcionarios que componen el Poder Judicial como jueces o miembros de un tribunal colegiado, están sometidos a un régimen especial previsto en las leyes de la materia para sobrepasar la inactividad de los mismos. El personal compuesto por funcionarios subalternos está sujeto al propio Juez o, en sus casos, al Consejo de la Judicatura por cualquier abstención o negativa a cumplir con los actos a que están obligados.

c.- De modo que es posible concluir que el término “*funcionarios nacionales*” se refiere a los que componen el cuerpo de funcionarios de la Administración Pública Nacional.

4.- La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé una salida jurídica a los casos en que un órgano de la Administración no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, en el sentido de que tal abstención se equipara a una decisión negativa. Esta negativa se equipara por la ley a un acto denegatorio del asunto o recurso y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente. Agotados los recursos administrativos, debe procederse por la vía contencioso-administrativa, ante la jurisdicción competente. De toda lógica se desprende que se trata de actos particulares o individuales ya que la potestad de dictar actos generales en ningún caso está estructurada como una potestad-deber.

5.- En algunas circunstancias lo que se solicita o demanda de la Administración es un acto administrativo formal. En estos casos la tesis del silencio administrativo proporciona al particular interesado el mecanismo o trámite para agotar la vía administrativa. En otros casos se trata de que la Administración cumpla con actos reales que conllevan una modificación o alteración del medio físico o de la naturaleza, actos materiales de ejecución o de cumplimiento, la aprehensión de un bien, la realización de una acción modificadora de las cosas, la entrega real de un mueble o inmueble, etc. En estos casos, no basta con la solución que brinda la figura del “*silencio administrativo*”, sino que se requiere una actuación o lo que doctrina se conoce como “*acto real*”.

6.- En derecho privado la acción a ejercerse es la propia o que corresponde a las obligaciones de hacer, que se traducen en acciones de cumplimiento por equivalente o por autorizaciones judiciales a ejecutar por el demandante a costa del demandado.

La acción o recurso que consagran el artículo 42, ordinal 23 y el 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no se refieren, evidentemente, a los casos donde las normas sobre el silencio administrativo resuelven la cuestión, sino a la otra hipótesis donde se trata de la ejecución o puesta en práctica de un acto real.

CPCA

25-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

De tal manera pues, que es requisito para la procedencia del recurso de abstención (tal y como el propio recurrente - solicitante lo señala) la existencia de una obligación específica de

la administración, contemplada en una norma legal, susceptible de ser individualizada en el particular afectado. Esto es, que tal particular se encuentre en determinada situación de hecho, frente a la cual la ley ha previsto una consecuencia jurídica específica, la cual no ha sido cumplida por la Administración: de ahí, que la omisión debe ser específica y ser imputable a una Administración.

Resulta entonces que la noción fundamental del recurso de abstención, es que el mismo se interpone contra la *Administración*, la cual puede ser entendida como el conjunto de órganos del Poder Público, establecidos en la Constitución para el ejercicio de la función administrativa, a nivel nacional, estatal o municipal (concepto orgánico-material). Por ello incluso, procedería tal recurso, cuando un órgano de otra rama del Poder Público (legislativa o judicial), al cual le está atribuida la competencia para el ejercicio de la función administrativa, incurre en una omisión específica frente a un particular en relación con la ejecución de la norma de competencia atinente a la referida jurisdicción administrativa.

Tal sería por ejemplo el caso del Juez que debiendo otorgar una autorización a un empleado del tribunal, omite tal pronunciamiento.

Establecido lo anterior, la Corte observa que el presente recurso que el accionante ha calificado de recurso por abstención, ha sido interpuesto contra un Tribunal de la República, por la supuesta omisión en que incurrió en la tramitación de una acción de amparo, esto es, no con ocasión del ejercicio de una competencia administrativa, o contra un órgano de la administración, razón por la cual el recurso interpuesto resulta inadmisibles, pues carece de objeto y así se declara.

En consecuencia, y dado el anterior pronunciamiento, procede declarar igualmente la inadmisibilidad de la solicitud de amparo conjuntamente formulado, pues la misma es de naturaleza accesoria al recurso principal. Así se declara.

CPCA

16-4-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Fomento – Inquilinato)

En el presente caso, se ha interpuesto un recurso de abstención contra la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por la presunta negativa en que incurrió al no ejecutar la providencia administrativa de fecha 1º de abril de 1992 que acordó la solicitud de desalojo interpuesta en contra del ciudadano Manuel Berdugo Diez, y contenida en la Resolución No. 1353.

Tal negativa, supuestamente, se encuentra expresamente contenida en la Resolución fecha 20 de octubre de 1993, la cual negó la solicitud formulada de ejecución forzosa del procedimiento que declaró con lugar la solicitud de desalojo intentado, por cuanto "...una vez que ha quedado firme la decisión emanada del órgano administrativo, mediante la cual se autorizó la petición de desocupación, el arrendador debe acudir ante los Tribunales competentes de la vía ordinaria a demandar el desalojo, de conformidad con lo pautado en el Artículo 338 del Código de Procedimiento Civil...".

Ahora bien, en relación al recurso de abstención o negativa, esta Corte ha señalado en reciente sentencia de fecha 25 de enero de 1996 lo siguiente:

"...De tal manera pues, que es requisito para la procedencia del recurso de abstención... la existencia de una obligación específica de la administración, contemplada en una norma legal, susceptible de ser individualizada en el particular

afectado. Esto es, que tal particular se encuentre en determinada situación de hecho, frente a la cual la ley ha previsto una consecuencia jurídica específica, la cual no ha sido cumplida por la Administración: de ahí, que la omisión debe ser específica y ser imputable a una Administración...”.

Resulta indistinto que tal omisión de la Administración sea expresa o tácita, por cuanto el requisito fundamental para la procedencia de tal recurso es la existencia de una obligación específica de la Administración, cuyo origen inmediato debe ser la Ley, tal y como lo preceptúa la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al señalar que tal recurso procede ya contra la abstención (inactividad, o un “no hacer”) o la negativa (en este supuesto, omisión expresa) de los funcionarios a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes (artículo 42, ordinal 23° y artículo 182, ordinal 1° *ejusdem*).

Cabe señalar que la decisión del recurso de abstención o negativa deberá tener por objeto obligar a la Administración a cumplir la prestación debida de manera específica, en los términos establecidos en la Ley.

Nada obsta, en consecuencia, que tal negativa de la Administración conste expresamente en un acto, siempre y cuando la obligación de producir una determinada conducta (que fue negada expresamente) tenga su origen en la Ley, y que el solicitante de tal recurso demuestre que se han cumplido todos los extremos señalados en la norma para obtener lo negado expresamente por la Administración.

Sobre este punto en específico se pronunció esta Corte en sentencia de fecha 28 de octubre de 1987 (Caso Alfredo Yanucci) en los siguientes términos:

“...puede concluirse que nos es posible aceptar que el recurso de abstención o de carencia deje de tener eficacia, porque la Administración produzca una decisión negativa... sobre todo después de iniciado el juicio, para obligar al interesado a tener que acudir a otro proceso mucho más demorado y cuya pretensión principal no es la de que cumpla el acto omitido, sino fundamentalmente la declaratoria de nulidad del acto que niega cumplir un deber legal...”.

Ello así, verificada la obligación de la Administración para cumplir con determinada prestación, y verificada igualmente la omisión de la Administración en cumplir con tal deber jurídico, poco importa si tal omisión será o no contenida de manera expresa en un acto jurídico-formal, pues precisamente el objeto del recurso de abstención o carencia consiste en el control a las negativas de la Administración frente a obligaciones específicas contempladas en la Ley, siendo que el objeto de tal recurso consiste en un pronunciamiento del juez mediante el cual se ordena el cumplimiento de la prestación debida, mas en modo alguno se contrae tal especial recurso, a determinar la nulidad del acto contentivo de la mencionada negativa.

Hechas tales consideraciones, observa la Corte que la Resolución de fecha 20 de octubre de 1995 emanada de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento (y que ha sido señalada como el acto contentivo de la negativa alegada) negó la solicitud formulada de ejecutar forzosamente la Resolución No. 1353 de fecha 1° de abril de 1992 que declaró con lugar un desalojo solicitado, al considerar que tal ejecución corresponde a los Tribunales de la República. Ello así, la denunciada negativa estaría constituida por la obligación de la Dirección de Inquilinato de ejecutar forzosamente tal Resolución Nº 1353.

Observa entonces la Corte que tal obligación específica (presupuesto para la procedencia del recurso de negativa) está contenida en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según fue declarado por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 5 de agosto de 1993.

De tal manera, que al constar expresamente la negativa de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en ejecutar la Resolución No. 1353, y al haber sido constatada en la presente causa la obligación de dicha Dirección de ejecutar tal Resolución, esta Corte estima cumplidos los requisitos para la procedencia del recurso formulado, y así se decide.

5. *Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación*

CSJ-SPA (305)

22-5-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Es la consulta un medio por el cual los organismos públicos o los funcionarios en ejercicio de la función pública, con el propósito de cumplir con la misma, solicitan, de conformidad con la Ley, la interpretación de un determinado texto legal. En consecuencia se trata de una solicitud de interpretación de la Ley, y su basamento legal es el artículo 42, numeral 24, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, atribuye a esta Sala la competencia para:

“Artículo 42...(omissis) 24.- Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulan acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley”.

Ahora bien, la interpretación judicial se inscribe en lo concreto a la solución de casos particulares y crea el derecho para un caso determinado frente al derecho abstracto de la Ley. Esta es la regla, de modo que la citada norma resulta ser una excepción en el contexto de la interpretación judicial. Por su posible vinculación, orientación y fijación de un criterio de uniformidad del sentido de la Ley y aplicación, para los nuevos casos, la interpretación judicial prevista en el numeral 24 del artículo 42 de la citada Ley se podría ubicar entre la interpretación auténtica del legislador, y el pronunciamiento de la Corte sobre determinadas cuestiones de derecho expresadas en reiterada jurisprudencia. De aquí la importancia de dicho recurso y la razón de su excepcionalidad plasmada en la exigencia de que la Ley que se pretenda interpretar contenga dentro de su texto la norma permisiva.

CSJ-SPA (414)

3-7-96

Magistrado Ponente: Humberto J. La Roche

En lo referente a la competencia, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 42 numeral 24, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, atribuye a esta Sala Político Administrativa la competencia para conocer y decidir del denominado recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulan acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos por la Ley.

La jurisprudencia de la Sala ha entendido este último aserto (“en los casos previstos por la Ley”) de manera que el texto legal cuya interpretación se solicite, autorice expresamente el ejercicio del recurso de interpretación. No obstante, matizándose la anterior consideración, se ha precisado recientemente que, en el caso particular del artículo 148 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (el cual prevé el recurso de interpretación respecto a la misma), debe considerarse que dicho dispositivo no sólo autoriza el recurso de interpretación respecto a la propia Ley Orgánica, sino que comprende también todas aquellas leyes que complementen y desarrollen los preceptos legales dictados para organizar el Poder Judicial.

En este caso, las normas cuya interpretación se solicita forman parte, sin duda, de esa fracción del ordenamiento jurídico que regula la organización y funcionamiento del Poder Judicial. De manera que resulta por ello admisible el presente recurso de interpretación.

CSJ-SPA (308)**22-5-96**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

En virtud de los planteamientos de la recurrente, pasa esta Sala a examinar los dispositivos legales que regulan el recurso interpuesto. En tal sentido, el numeral 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, le atribuye competencia a la Sala Político-Administrativa para:

“Conocer del Recurso de Interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de textos legales, en los casos previstos en la Ley”.

A los fines de determinar si el artículo 74, numeral 12 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es susceptible de consulta, conforme a la norma anteriormente transcrita, es necesario precisar el criterio de la Corte en ese sentido. Tal es el caso de la sentencia dictada el 27 de septiembre de 1984 (Jesús María Galíndez), en la que esta Sala expresó lo siguiente:

“En condición necesaria para la correcta aplicación del inciso 24 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la propia Ley cuya interpretación se demande autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso”.

Cabe destacar que este mismo criterio ha sido reiterado en posteriores decisiones tales como: Dagoberto González Ascanio (S.P.A. 17-04-86); Consejo Municipal del Distrito Bruzual del Estado Yaracuy (S.P.A. 14-03-88) y Petróleos de Venezuela (S.P.A. 21-11-90), entre otras.

En el caso concreto, el artículo 74 numeral 12 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, de cuyo alcance se solicite consulta, forma parte de una Ley que no prevé la posibilidad de ejercer este especialísimo recurso, lo cual deja esta materia fuera del ámbito de apreciación de la Sala.

6. *Contencioso Administrativo de las demandas***CSJ-SPA (329)****22-5-96**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Las medidas preventivas previstas en el artículo 585 de Código de Procedimiento Civil y siguientes, tienen por objeto no sólo operar como un medio que garantice la ejecución del fallo, atendiendo a la urgencia de las partes frente a la pretensión de la contraparte ante la evidencia de que la sentencia de fondo requerirá de un lapso en el cual puede modificarse maliciosamente la situación patrimonial de las mismas. Esta última es una de las razones fundamentales de las cautelas judiciales. Ahora bien, en el caso presente se aprecia que el demandante en ningún momento en su libelo hizo la solicitud de una medida cautelar, y que tres años después la formula sin motivación alguna. A juicio de esta Sala los instrumentos procesales no son de la libre disponibilidad de las partes sino que ellas deben justificarse debidamente sobre todo cuando divergen de la lógica normal de los hechos como lo es la que determina que introducida la demanda de contenido patrimonial se soliciten cautelas para impedir el *periculum in mora*.

En efecto, toda medida cautelar para que sea decreta es necesario que llene una serie de requisitos:

1.- Que exista presunción de buen derecho.

2.- Que la ejecución del fallo pueda quedar frustrada; y, además, en cada medida en particular se requiere cumplir el supuesto de hecho de cada uno de los tipos que traen los artículos referentes a las medidas cautelares. En materia mercantil, al contrario de la civil, y en vista de la urgencia, los jueces mercantiles suelen decretar las medidas con la sola justificación de la urgencia, la cual a veces surge del propio libelo de demanda. Esta es una situación excepcional del proceso mercantil, en cualquier otro proceso se deben alegar y probar los hechos que permitan convencer al juez de la existencia de un riesgo manifiesto de que quede ilusoria la ejecución del fallo, y que exista una presunción grave del derecho que se reclama; además de los hechos que exige cada medida preventiva. Cuando estos hechos no se alegan y prueban quien pide la medida, podrá de acuerdo al artículo 590 del Código de Procedimiento Civil, constituir las garantías que allí se exigen.

Ante tal circunstancia la presente solicitud de medida cautelar es sin motivación alguna que demuestre que algo ha afectado la relación procesal de las partes, lo cual impide que se acceda a acordar el embargo solicitado por cuanto la pretensión deducida carece de fundamento y así se declara.

7. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*

A. *Contencioso funcional*

a. *Competencia*

CSJ-SPA (194)

21-3-96

El artículo 5º, ordinal 4º, de la Ley de Carrera Administrativa dispone:

“Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ley:

Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y los cuerpos de seguridad del Estado”.

De la norma que antecede se desprende que es preciso determinar si el querellante pertenecía a un cuerpo de seguridad de Estado, porque en tal caso estaría exceptuado de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa. Al efecto, esta Sala observa que en el libelo suscrito por el querellante, éste afirma que tiene más de veintisiete (27) años de servicios prestados ininterrumpidamente en la Administración Pública, siendo su último cargo ejercido el de Comisario Jefe adscrito a la DISIP, Ministerio de Relaciones Interiores.

Al constatar que el ciudadano Guillermo Rodríguez pertenecía a un cuerpo de seguridad del Estado, no habiendo sido desvirtuada tal constancia por el organismo querellante, considera esta Sala ajustada a derecho la declaratoria de incompetencia formulada por el Tribunal de Carrera Administrativa, y así se declara.

Ahora bien, conforme al artículo 42, ordinal 10, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

Declarar la nulidad, cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional”.

Esta Sala ha dejado establecido en constante jurisprudencia –que se reitera nuevamente– que en el ámbito jurisdiccional, la nulidad por inconstitucionalidad o por ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares emanados de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, vale decir, del Presidente de la República o, de sus órganos directos, los Ministros del Despacho, contenidos en Resoluciones suscritas directamente por estos o bien por funcionarios con delegación de firma, corresponde ser declarada por la Corte Suprema de Justicia y, dentro de ella, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley que rige sus funciones, por esta Sala Político-Administrativa (Sentencia de esta Sala del 2 de junio de 1994, en el expediente Nº 10575).

En el presente caso, el recurso contencioso-administrativo de nulidad intentado por Guillermo Rodríguez, tiene como objeto que judicialmente sea declarada la nulidad del acto administrativo de efectos particulares que se produjo como consecuencia del silencio del Ministro de Relaciones Interiores en decidir el recurso jerárquico ejercido en fecha 8 de julio de 1994.

Se dan en este caso los extremos del artículo 42, ordinal 10 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que se trata de un acto administrativo de efectos particulares emanado de un Ministro. De ello deriva que a esta Sala Político-Administrativa corresponde conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto. Así se declara.

b. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

30-1-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Josefina Saglimbeni vs. Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de Venezuela.

Sobre este punto, ha dejado sentado esta Corte que, para cumplir con la obligación que impone a los funcionarios públicos el parágrafo único 15 de la Ley de Carrera Administrativa, no basta la simple interposición del escrito, sino que es necesario dejar transcurrir el lapso que el artículo 16 de la citada Ley concede a la Junta de Avenimiento para cumplir su cometido.

En el presente caso, la querellante introdujo la acción sin que hubiera vencido el lapso antes mencionado, en virtud de lo cual debe entenderse que no agotó la vía administrativa. Por tanto, la inadmisibilidad apreciada por el a quo se ajusta a derecho, y así se decide.

En consecuencia, debe quedar firme la sentencia recurrida y así se declara.

Por las razones expuestas, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la perención de la instancia y, en consecuencia, FIRME la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el 21 de junio de 1994, que declaró inadmisibile la querella interpuesta por la ciudadana Josefina Saglinbeni contra la República de Venezuela (Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de Venezuela).

Voto salvado de la Magistrado Belén Ramírez Landaeta

La Magistrado Belén Ramírez Landaeta salva su voto de lo decidido en la anterior sentencia en los siguientes términos:

En el fallo del cual se disiente se afirma que la sentencia recurrida no viola disposiciones de orden público por considerar que no se agotó la gestión conciliatoria tal como lo estableció el “*a quo*” y ello en base a que la mayoría considera que la instancia conciliatoria ante la respectiva Junta de Avenimiento no se agota con la simple introducción por parte del funcionario del escrito de solicitud de conciliación, sino luego de transcurrido un lapso de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de la presentación de la misma.

La interpretación de la mayoría –a juicio de quien disiente– es contraria a la Ley, la cual no contempla esa carga para el funcionario de dejar transcurrir los diez (10) días hábiles. El párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa dispone que: “*Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento*”.

El artículo 16 *ejusdem* establece las obligaciones para la Junta de Avenimiento en los siguientes términos: “*La Junta de Avenimiento estará obligada a cumplir su cometido en cada caso dentro del lapso de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de introducida la solicitud de conciliación.*

El resultado será comunicado de inmediato al reclamante”.

Ahora bien, es indiferente que la Junta de Avenimiento responda o no en el tiempo allí establecido. Más aún, el artículo 13 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa señala: “*La Junta de Avenimiento, el mismo día de lograda la conciliación o al décimo día laborable de introducida la solicitud sin que haya sido posible ésta, levantará un acta que contendrá las causas del conflicto y el resultado de la gestión conciliadora.*

El acta, firmada por los miembros de la Junta de Avenimiento, se anexará al expediente respectivo”.

Y el encabezamiento del artículo 14 *ejusdem* dice: “*La comunicación del resultado de la gestión conciliatoria se hará al solicitante dentro de los tres días laborables siguientes a la fecha del acta*”.

Por tanto, si el resultado se le notifica al interesado 3 días después de transcurridos los 10 días y la querrela se puede interponer –según la interpretación de la mayoría– una vez transcurridos los 10 días, quiere decir que siempre se interpondrá la querrela sin haber obtenido respuesta alguna.

Por eso, a juicio de la disidente, la mayoría pretende imponer una carga no consagrada en la Ley y cuya lógica se contraría por lo expuesto.

En voto salvado del 13 de noviembre de 1986, los Magistrados Hildegard Rondón de Sansó y Román José Duque Corredor, salvaron su voto sosteniendo los criterios que a continuación se transcriben y que comparte plenamente la disidente:

“PRIMERO: La obligación impuesta a los funcionarios en el Parágrafo Único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, de efectuar previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, para poder intentar válidamente acciones por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, no constituye ciertamente un antejuicio obligatorio, que tenga por finalidad agotar la vía administrativa previamente a la reclamación judicial.

SEGUNDO: Tal requisito no es propiamente un presupuesto procesal de la acción, sino por el contrario, una formalidad necesaria para el inicio del juicio. Por tanto, se cumple con demostrar en la querrela la solicitud de la gestión de conciliación, ya que no se trata de trámite alguno de revisión de actos administrativos.

Por ello, la Ley no exige que sea obligatorio esperar la decisión correspondiente, o el transcurso del plazo para que la Junta de Avenimiento cumpla con su cometido, para saber, en definitiva, la última decisión de la Administración, y poder acudir en consecuencia a la vía judicial.

TERCERO: Obligar a los funcionarios a que esperen el resultado de la gestión, o que se venza el lapso de diez (10) días que tiene la Junta de Avenimiento para lograr la conciliación, es transformar la naturaleza de la instancia conciliatoria en un procedimiento administrativo previo. Si se mantiene lo primero, se reconoce a dicha gestión su verdadera naturaleza de medio de facilitar una solución amistosa, por medio de un tercero, con la Administración, y no se le erige en el presupuesto procesal de la acción de agotar previamente la vía administrativa. Por el contrario, si se impide la interposición de las acciones porque no ha habido decisión respecto al avenimiento, o porque no se ha vencido el plazo para ello, es convertir a la gestión en un verdadero recurso administrativo necesario para que se extinga la instancia dentro de la misma Administración.

CUARTO: La característica no administrativa de la gestión conciliatoria prevista en el Parágrafo Único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, se pone de manifiesto por la no participación del funcionario interesado en su trámite, como no sea la sola petición de la Junta de Avenimiento de que procure un arreglo, y, además, por el carácter no administrativo de dicha Junta, y por último, por la circunstancia de que ésta no dicta ninguna decisión, sino que se limita a instar a la Administración para que se concilie, y a reflejar el resultado de su intermediación.

QUINTO: Obligar al funcionario, en consecuencia, a esperar a que se produzca o no la conciliación, o a que se venza el lapso respectivo, es convertir a una obligación de resultado a cargo de los funcionarios públicos. De esta última característica son los procedimientos administrativos, más no las instancias conciliatorias, que no son sino medios para procurar o gestionar arreglos extrajudiciales por la intermediación de terceros.

SEXTO: Establecer que el lapso útil para interponer la acción sólo existe después que se cumpla la gestión conciliatoria con la decisión de la Junta de Avenimiento, o por el vencimiento del lapso para ello, es alterar la naturaleza del trámite de conciliación. Este criterio origina una reducción sustancial del indicado lapso, es decir, una modificación. En efecto, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa el término para ejercer las acciones para ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la Carrera Administrativa, es de seis (6) meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a tales acciones. Por tanto, si se exige que se cumpla la gestión conciliatoria, se estaría propiamente eliminando parte de aquel término, en doce días continuos, que equivalen en tiempo de diez días hábiles, o sea, que en definitiva ya no serían seis (6) meses de que disponen los funcionarios para accionar judicialmente sino de cinco meses y ocho días.

SÉPTIMO: Requerir el cumplimiento efectivo del trámite de la conciliación, por la decisión de la Junta de Avenimiento o por el inútil transcurso del término para que éste cumpla su cometido, es dicho trámite la naturaleza de un asunto prejudicial, que no aparece ni del texto ni de la intención del legislador, como si fuera el ante juicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que ciertamente tiene como efecto condicional la validez de la acción misma y no simplemente de la administración de la demanda.

OCTAVO: Lo anterior es tan cierto que incluso después de introducida una acción es perfectamente posible continuar una conciliación iniciada con anterioridad por ante dichas Juntas de Avenimientos, porque a través de tal gestión no se agota vía alguna de revisión del

acto impugnado judicialmente, cuyo agotamiento hace nacer la acción, sino que por el contrario, la conciliación se traduciría en un nuevo acto de la Administración, que al extinguir o modificar al recurrido hace que el respectivo recurso o acción carezca de objeto”.

Por las razones que anteceden la Magistrado que suscribe salva su voto y considera que es suficiente con intentar la gestión conciliatoria para tener acceso a la vía jurisdiccional.

CPCA

5-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Los funcionarios municipales, no están sujetos a la normativa prevista en el art. 15 de Ley de Carrera Administrativa.

Pasa esta Corte a analizar el alegato del apelante referido a la exigencia del agotamiento de la gestión conciliatoria, de conformidad con el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa.

En tal sentido reitera esta Corte el criterio sostenido en sentencia de fecha 15 de febrero de 1996 (expediente 94-15228) respecto a la inaplicabilidad del referido artículo a los empleados municipales, destacando al efecto que:

“...tratándose en el caso de autos de un funcionario municipal no tiene la obligación de acceder a los órganos judiciales de agotar la instancia conciliatoria que como limitante que es a dicho acceso a los órganos judiciales, resulta inaplicable. Así se declara.

Por ello considera esta Corte que en efecto, el querellante, en virtud de su condición de empleado municipal, no está sujeto a la normativa prevista en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

B. Contencioso-Administrativo Tributario

CSJ-SPA (285)

8-5-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Ahora bien, la consecuencia inmediata de la interposición de los recursos contenciosos establecida en la Ley es la suspensión inmediata del acto administrativo impugnado, es decir, que al ser éste impugnado se paraliza o suspende, en todo caso, su ejecución inmediata. Así lo expresa el Código Orgánico Tributario en sus artículos 198, donde se señala que “la interposición del recurso suspende la ejecución del acto recurrido”.

Este es el motivo por el cual el amparo constitucional ejercido conjuntamente con un recurso contencioso tributario prácticamente carece de utilidad, en virtud de que no es necesario solicitar gracias a aquél la suspensión de efectos del acto impugnado por cuanto éste procede con la sola interposición del recurso. Sólo para los casos en que aspire algo más que la suspensión de efectos tendría razón el ejercicio del amparo cautelar o la solicitud de cualquier otra medida provisional.

En tal virtud, en el caso concreto, cuando los representantes de la empresa La Torre, C.A. impugnaron un acto administrativo por el cual se imponía una sanción de cierre al local de éste, la sola interposición del recurso contencioso tributario impedía la ejecución del acto de cierre, o, al menos, lo suspendía, por lo que operaba inmediatamente la reapertura del local sin necesidad de que fuera solicitado un amparo cautelar.

De manera que procede la revocatoria del fallo apelado, porque la decisión administrativa impugnada estaba para la fecha de la decisión suspendida en cuanto a sus efectos y, en consecuencia, no había materia sobre la cual decidir respecto al amparo constitucional conjuntamente ejercido. Así se declara.

C. *Contencioso-Administrativo Laboral*

CPCA

27-2-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Rigoplas vs. República (Ministerio del Trabajo)

En caso de autos se trata específicamente de la interposición de un recurso contencioso-administrativo de anulación contra una Resolución que ordena la discusión de un proyecto de Convención Colectiva la cual emana del Ministro del Trabajo; por ello, es deber de esta Corte analizar en primer lugar la materia que fue objeto de la decisión recurrida para así determinar si aquélla es de naturaleza administrativa o laboral y al efecto se hacen las siguientes consideraciones:

En decisión de fecha 9 de abril de 1992, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, expresó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 655 de la Ley Orgánica del Trabajo y a las reglas interpretativas contenidas en el artículo 59 y 60 *ejusdem*, los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, que según el ordinal 1º del artículo 28 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, son los Tribunales de la causa, en materia laboral los competentes para conocer de las demandas de nulidad en contra de las decisiones administrativas, dictadas en aplicación de las normas de dicha ley que regula su “parte administrativa” a que se refiere el artículo 586, salvo aquellas demandas que en forma expresa son atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, como sucede en los casos previsto en las disposiciones de los artículos 425, 465 y 519 de la citada Ley.

Al presente caso, se le aplican las disposiciones contenidas en los artículos antes citados, específicamente el artículo 519, en virtud de que se trata de una decisión emanada del Ministro que conoció lo decidido por el Inspector del Trabajo acerca de la discusión de una Convención Colectiva, en consecuencia se trata de una materia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y dentro de ellas corresponde a la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, su conocimiento de conformidad con el ordinal 10º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *ejusdem* y así se decide.

D. *Contencioso Electoral*

a. *Competencia*

CPCA

8-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Organización Política Causa R. vs. Consejo Supremo Electoral

Como punto previo debe esta Corte pronunciarse sobre su competencia sobre el conocimiento del presente asunto, en virtud de la solicitud hecha por el ciudadano Enrique Yéspica Allup, asistido por el abogado Manuel Carbonell en representación del Consejo Supremo Electoral, al considerar que este no es de la competencia de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en el artículo 42, Ordinal 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto observa la Corte:

La derogada Ley Orgánica del Sufragio del 20 de agosto de 1993, estableció un régimen novedoso de distribución de competencias para el conocimiento de los recursos de nulidad electoral, que la vigente Ley Orgánica del Sufragio del 2 de junio de 1995 conserva, en forma idéntica, según el cual se modifica la situación anterior en el sentido de que no es ya la Corte Suprema de Justicia el único tribunal que tiene atribuido el conocimiento de los recursos de nulidad electoral, independientemente de la elección de que se tratase (nacional, estatal o municipal) y le asigna competencia a la jurisdicción contencioso administrativa para el conocimiento del contencioso electoral, según los niveles de la elección a llevarse a cabo. Queda así, la Corte Suprema de Justicia como única instancia para conocer de los recursos de nulidad electoral que se interpongan en las decisiones del Consejo Supremo Electoral, que tengan que ver con la elección del Presidente de la República, tal y como lo dispone el artículo 219 de la Ley Orgánica del Sufragio.

Esta distribución de competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa para el conocimiento de los recursos de nulidad electoral, esta en el Título VI, Capítulo II, Sección Segunda de la Ley Orgánica del Sufragio.

Ahora bien, el artículo 216 *ejusdem* dispone que el recurso de nulidad electoral (revisión judicial), podrá interponerse en contra de los actos de los organismos electorales de la República, que estén relacionados directamente con el proceso comicial, aclarando que los recursos de nulidad electoral no proceden en contra de los actos administrativos de los organismos electorales relativos a su funcionamiento institucional, o sobre materias no vinculadas estrechamente a un proceso electoral, ya que en estos casos se debe acudir al recurso contencioso-administrativo ordinario, previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Como es sabido el proceso electoral o procedimiento comicial, es un procedimiento complejo, que contiene varias fases o etapas, íntimamente vinculadas unas con otras, tales como la fase de postulación de candidatos, de propaganda electoral (fases éstas que algunos autores han denominado etapa previa o de preparación del proceso electoral), el acto de votación, de escrutinio, la etapa de totalización y por último la fase de adjudicación y proclamación de los candidatos que resulten ganadores.

Siendo el caso *in examine* un acto administrativo de naturaleza electoral que declara la nulidad de unas proclamaciones de diputados, es indudable que es un acto relacionado directamente con el procedimiento comicial y de conformidad con el artículo 220 de la Ley Orgánica del Sufragio, corresponde a esta Corte su conocimiento y decisión. Y así se declara.

CPCA

12-6-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

1.- Debe esta Corte como punto previo pronunciarse sobre su competencia, en los términos siguientes:

El apoderado judicial del Consejo Supremo Electoral, en el escrito de oposición del recurso formulado, señala lo siguiente:

“...el recurrente interpone un recurso alegando como fundamento del mismo, el fraude, pero lo hace ante la Junta Electoral Principal, órgano éste que no interviene en la formulación y organización del Registro Electoral Permanente, y no ante el Consejo Supremo Electoral, que es el órgano competente... en consecuencia, en la vía jurisdiccional el órgano competente para conocer lo planteado por el recurrente es la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y no la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo...”.

La parte recurrente señaló en su escrito de informe que indistintamente de la causal que se invoque, la competencia de los tribunales de la República para conocer de los recursos contencioso-electorales que se formulen se encuentra regulada en el Capítulo II, Título VI de la Ley Orgánica del Sufragio, siendo que el artículo 22 atribuye a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la competencia para conocer de los recursos contencioso-electorales que se interpongan contra las elecciones de Gobernadores de Estado.

En relación a lo anterior, esta Corte observa:

La vigente Ley Orgánica del Sufragio contempla, en su Título VI todas las disposiciones relativas a la revisión de los actos de los organismos electorales, distinguiendo entre aquellos actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y vinculados al funcionamiento institucional de tales organismos o a materias ajenas a procesos electorales, supuestos bajo los cuales serán aplicables las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y otras leyes especiales.

Ahora bien, por lo que se refiere a la impugnación de los actos dictados en relación directa con un proceso comicial, la ley aplicable es la Ley Orgánica del Sufragio.

Respecto a esta última categoría de actos administrativos electorales, cabe distinguir por lo que se refiere a los medios de impugnación, entre los recursos de revisión administrativa (recurso de análisis y jerárquico) y el recurso de revisión judicial, denominado recurso de nulidad electoral. En este sentido, la Ley Orgánica del Sufragio, en los artículos 213 y siguientes establece la competencia de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer del referido recurso de nulidad electoral, y a tales efectos el artículo 220 dispone:

“La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocerá y decidirá en primera y única instancia y en el término de treinta (30) días continuos, los Recursos de Nulidad contra las decisiones de los organismos electorales en los casos de elección de Senadores y Diputados al Congreso de la República y de los Gobernadores de Estado...”.

De la disposición transcrita se desprende que es esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el Tribunal al cual le está atribuida la competencia para conocer del recurso de nulidad contra aquellos actos de los organismos electorales vinculados de manera directa con el proceso electoral dirigido a la elección, específicamente, de un Gobernador de Estado.

En el presente caso se ha recurrido contra la presunción de pronunciamiento del Consejo Supremo Electoral, en relación con la solicitud de nulidad de elección del Gobernador del Estado Táchira –y no respecto de la impugnación autónoma del Registro Electoral, como lo alega el representante del Consejo Supremo Electoral– razón por la cual el objeto del recurso es el propio proceso comicial para la elección de Gobernador de Estado, resultando, por tanto, competente esta Corte, y así se declara.

b. *Admisibilidad***CPCA****8-5-96**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Organización Política Causa R. vs. Consejo Supremo Electoral

Asimismo, la Ley Orgánica del Sufragio, en sus artículos 211, 215, 218 y 312, establece de manera categórica la obligación ineludible de agotar la vía administrativa, para poder acudir a la vía contencioso-administrativa, estableciendo plazos inquebrantables, para interponer los recursos de revisión administrativa (análisis y jerárquico) y el recurso de revisión judicial (nulidad electoral); en este último caso, el plazo es brevísimo, tal sólo de ocho (8) días continuos.

Como es lógico advertir, si no se interponen los recursos correspondientes, los plazos legalmente establecidos, el acto administrativo de naturaleza electoral adquiere firmeza, independientemente del vicio que se le imputen con la excepción de las condiciones de inelegibilidad, todo ello en virtud del interés del legislador de tratar de brindar estabilidad institucional a las diferentes instancias públicas electas por medio del sufragio.

A tales efectos observa esta Corte que el artículo 218 de la Ley Orgánica del Sufragio establece lo siguiente:

“Para intentar el Recurso de Nulidad al cual se refiere este Capítulo, es indispensable haber agotado la vía administrativa”.

Del artículo antes transcrito se desprende la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, lo cual fue cumplido en este caso mediante la interposición del recurso jerárquico ante el Consejo Supremo Electoral, órgano competente para conocer del mismo, por haber sido interpuesto contra la decisión de un recurso de análisis ejercido ante una Junta Electoral Principal, de conformidad con lo previsto en el artículo 234 de la Ley Orgánica del Sufragio. No es cierto, pues, que el Consejo Supremo Electoral fuera incompetente, por lo que debe desecharse este acto. Así se declara.

CPCA**12-6-96**

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

En segundo lugar, respecto de la alegada falta de agotamiento de la vía administrativa por la invocación de vicios no alegados al ejercerse el recurso de análisis, observa la Corte que tal requisito de admisibilidad del recurso judicial está previsto de manera específica en los artículos 211 y 218 de la Ley Orgánica del Sufragio.

Ahora bien, el término “agotar la vía administrativa” se refiere a que el particular haya interpuesto todos los recursos administrativos previstos en la Ley –propios del procedimiento administrativo de segundo grado– esto es, que no sea posible ya la interposición de algún recurso administrativo, por haber emanado el acto que se pretende recurrir de la máxima autoridad jerárquica del órgano administrativo, o bien cuando la ley da por agotada la vía administrativa cuando se dicta un acto por un organismo diferente a la máxima autoridad jerárquica, propio ello de la administración desconcentrada funcionalmente.

El agotamiento de la vía administrativa ocurre, entonces, cuando la administración dicta el proveimiento denominado por la doctrina “acto que causa estado” o “acto que pone fin a la vía administrativa”.

De tal manera que al haberse intentado el recurso contencioso-administrativo de nulidad electoral en base a la disposición establecida en el artículo 211 de la Ley Orgánica del Sufragio que consagra la figura del silencio administrativo negativo frente a la omisión de pronunciamiento por parte del órgano electoral correspondiente en el tiempo previsto, y al versar dicho recurso contra el silencio del Consejo Supremo Electoral ante el recurso jerárquico ejercido contra la decisión de la Junta Electoral Principal, es indudable que se ha cumplido con el requisito del agotamiento de la vía administrativa previsto en el artículo 218 *ejusdem* y así esta Corte lo declara.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Wilson Alcides vs. Consejo Supremo Electoral

Por ser materia de orden público y, por tanto, revisable en cualquier estado y grado del proceso, estima la Corte que debe revisar en primer lugar los requisitos de admisibilidad de la presente acción.

En tal sentido observa que en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* No. 4618 de fecha 20 de agosto de 1993 fue publicada la Ley Orgánica del Sufragio, sustitutiva de la anteriormente mencionada, por lo cual, en aplicación de la norma prevista en el artículo 44 de la Constitución que ordena la aplicación inmediata de la ley procesal, estima la Corte que el lapso para interponer el presente recurso contencioso electoral debe computarse en atención a los postulados de dicha ley, pues ya se encontraba en vigencia para el 24 de agosto de 1993, cuando fue publicada la Resolución objeto de la presente impugnación. Por tanto, era aplicable en la oportunidad en que produjo la apertura del plazo para el ejercicio del recurso. Así se declara. En este orden, el artículo 230 de la Ley Orgánica del Sufragio aplicable, establecía lo siguiente:

“El Recurso de Nulidad Electoral establecido en esta Ley, deberá intentarse dentro de los ocho (8) días continuos siguientes a la publicación o notificación del acto que resuelve el Recurso Jerárquico. Sin embargo, cuando el Recurso de Nulidad se intente, de conformidad con el ordinal 1º del artículo 190 de esta ley, no habrá lapso de caducidad”.

Según consta de autos, el reclamante fue notificado de la Resolución impugnada en el presente proceso, el día 28 de julio de 1992, y dicha Resolución fue posteriormente publicada en la *Gaceta Oficial* No. 4619, extraordinaria el día 24 de agosto de 1993.

Resulta evidente a juicio de esta Corte que desde el día de la publicación de la Resolución No. 930713-79 en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, es decir, el día 24/08/1993, hasta el 26 de enero de 1994, fecha en la cual el ciudadano Wilson Cisneros interpuso el recurso contencioso de nulidad electoral ante el Tribunal Superior en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, transcurrió sobradamente el lapso de ocho (8) días previsto en la Ley aplicable al presente caso para intentar una acción de la naturaleza de la aquí expuesta. Por tanto, ya había caducado la oportunidad para hacerlo y así se declara.

De manera que al no haber ejercido el accionante, el recurso de nulidad electoral dentro del lapso útil que tenía para ello, conforme al artículo 230 de la Ley Orgánica del Sufragio aplicable al presente caso, el juez de la causa debió declarar Inadmisibile el recurso en razón de la caducidad de la acción. Por tanto, la decisión apelada debe ser revocada y así se declara.

VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Derecho de Propiedad*

A. *Violaciones*

CSJ-SPA (108)

8-2-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Constitución de la República de Venezuela garantiza el Derecho de Propiedad, pero no como un derecho absoluto, sino esencialmente relativo, a saber, “En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones, limitaciones y obligaciones que establezca la Ley (Reserva Legal) con fines de utilidad práctica o de interés general” (Art. 99 de la Constitución). A tal efecto la Constitución ha establecido la expropiación por causa de utilidad pública o interés social.

La Corte Suprema de Justicia en Sentencia de fecha 24 de febrero de 1965 estableció:

“La expropiación es una institución de derecho público, mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes mueble o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa indemnización. Como presupuestos constitucionales de la expropiación se establecen: La existencia de causa de utilidad pública o de interés social, un procedimiento judicial determinado y el pago de una justa indemnización. Tales formalidades revisten al instituto de las debidas garantías...”

La expropiación sólo puede hacerse para fines de utilidad pública o de interés social conforme lo establece el artículo 101 de la Constitución al señalar: “Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de una justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”. En consecuencia, la causa de la expropiación es atinente a los fines por los cuales se realiza, a saber, que sea de utilidad pública, ahora bien aunque el interés individual en ese caso cede ante el interés colectivo, el derecho de propiedad, que garantiza la Constitución, no puede ser desconocido.

Alegan los recurrentes que, “El acto anterior representa una violación de los artículos 99 y 101 de la Constitución” y lo argumentan de la manera siguiente:

“En efecto, por la sola afectación, pura y simple, acordada por la cámara Municipal, sin que mediara previamente procedimiento expropiatorio alguno, el Municipio dispone de mi parcela como su propietario al prohibirseme ejercer el derecho de usar y disponer de la misma, cuando se me impide por el acto en cuestión, como consta del citado Oficio N° 0037-S-91 de la Sindicatura Municipal, antes señalada, construir y efectuar transacciones sobre dicha parcela. Tales

limitaciones a los atributos fundamentales del derecho de propiedad, que me reconozca el artículo 545 del Código Civil, sin que se encuentre prevista en Ley alguna, representan sin lugar a dudas, una violación de la garantía de la propiedad a que se refiere el artículo 99 de la Constitución, de que este derecho sólo puede someterse a las restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública. Y ocurre que la prohibición de usar y disponer de la propiedad, por el solo hecho de que administrativamente se hubiera acordado su afectación, no está contemplada ni en la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social, ni en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ni en ninguna otra Ley. Por su parte, las prohibiciones impuestas de usar y disponer de mi propiedad, significa, ni más, ni menos, que la pérdida de su titularidad, y ello ha ocurrido sin una sentencia firme de expropiación y sin el pago de una justa indemnización, lo que representa una violación de la garantía judicial y patrimonial expropiatorias, consagradas en el artículo 101 del texto fundamental”.

“Pero, además de las anteriores infracciones, los actos cuya nulidad solicito, violan la garantía de la legalidad de la expropiación, contemplada también en el artículo 101 de la Constitución, en el sentido de que la expropiación sólo procede si se ha declarado la utilidad pública o el interés social, de la obra o actividad para la cual se requiere la propiedad. Y en el presente caso, la Cámara Municipal, sin que exista una declaratoria general o particular de utilidad pública de alguna obra, en alguna Ley, o en una Ordenanza Previa, procedió a declarar la afectación de mi parcela, y a efectuar actos de disposición, como son los de prohibirme su uso y su disposición”.

Como anteriormente se estableció, la causa de la expropiación es atinente a los fines por la cual se realiza, a saber, que sea de utilidad pública, en consecuencia si bien es cierto que por mandato del artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social exceptúa de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esa naturaleza a las construcciones que allí se especifican, es también cierto que, en el Decreto de la autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva, debe especificar el fin para el cual se declara la utilidad pública, a saber, qué tipo de construcción, dentro de las especificadas en el artículo 11 *ejusdem*, se va a realizar, de otra manera se estaría violando el derecho de propiedad consagrado en la Constitución, debido a que sólo por utilidad pública es que se puede establecer alguna limitación, restricción u obligación a la propiedad privada, según lo establecido en los artículos 99 de 101 de la Constitución, y no existiendo constancia del fin por el cual se está afectando, ni en el acuerdo del Concejo Municipal del Municipio Autónomo Páez del Estado Apure de fecha 2 de septiembre de 1991, según consta en el acta N° 24 del Libro de Sesiones Ordinarias del Concejo, ni en el acto N° 0037-S-91 de fecha 5 de septiembre de 1991 de la Sindicatura Municipal, esta Sala establece que se ha producido una violación al derecho de propiedad al no establecer la finalidad pública para la cual se afecto el inmueble en el respectivo acto de afectación. Así se declara.

Esta Sala observa que en el acto objeto del presente recurso, la administración, al establecerle al propietario del bien objeto de la afectación, la prohibición de *“hacer cualquier mejora o bienhechuría como cualquier otra transacción sobre esta misma parcela”*, ha establecido limitaciones al propietario del bien de darle el uso que desee y de disponer del mismo. A tal efecto, el acto por el cual se declara la afectación no es un acto traslativo de la propiedad (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 11 de noviembre de 1970); y por ello, no puede mediante éste, desconocerse el derecho de

propiedad del dueño al prohibírsele realizar las mejoras y bienhechurías del bien objeto de su propiedad, de no ser así no tendría fundamento el artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sobre el cual la Corte se ha pronunciado con anterioridad sosteniendo la indemnización del pago de las bienhechurías realizadas por el propietario, las cuales no se invalidan al momento de realizar el justiprecio (Sentencia de la C.S.J. SPA del 10-7-1986 y 18-6-87). A su vez el artículo 4° de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social establece la posibilidad de accionar por parte del propietario a quien se priva del goce de su propiedad, sin llenar las formalidades del decreto establecido en el artículo 3 *ejusdem*.

Es aún más grave, el hecho de prohibírsele al recurrente realizar alguna transacción del bien objeto de su propiedad, esto debido a que, la administración está asumiendo que mediante el acto de afectación se produce transmisión de la propiedad, cuestión que es errada, ya que sólo mediante sentencia firme y pago de una justa indemnización es que se produce tal acto de transmisión de propiedad. En consecuencia mal puede la administración limitar el derecho de disponer del bien al propietario del objeto de la afectación, Esta Sala ha establecido en sentencia del 27 de enero de 1994, que *“la limitación que incida en las actividades privadas realizadas por el propietario, como el ejercicio de los derechos de uso y disfrute de la propiedad, resultaría indemnizable... El anterior criterio de la indemnizabilidad de las lesiones al derecho de propiedad ha sido reconocido por la Corte en Pleno en Sentencias de fecha 10-8-77, 16-7-80 y 16-12-81, ratificadas en Sentencia de fecha 11-2-92”*. La propia Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece en su artículo 6° la posibilidad de efectuar traslaciones de derecho de propiedad, esto en ejercicio de lo contemplado por la propia Constitución ya que no puede prohibirse al propietario de algún bien transmitir la propiedad y si lo hiciera el nuevo propietario queda subrogado en los derechos y obligaciones del anterior propietario.

Esta Sala en el presente caso, ratifica lo dispuesto en sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 9 de marzo de 1978, la cual es del tenor siguiente:

El tercer alegato del recurrente se refiere a la “extinción inconstitucional de la propiedad, a tal efecto, la Sala observa que, ciertamente, el artículo 99 de la Constitución establece limitaciones y restricciones al derecho de propiedad, pero no lo extinguen. La extinción del tal derecho, tal como lo sostiene el demandante sólo procede por la vía de la expropiación o de la excepcional confiscación (artículos 101 y 250 de la Constitución), y el Decreto impugnado al prohibir “reestructurar, construir o ampliar el inmueble en cuestión, así como de prohibir, también su venta, traspaso o cualquier tipo de negociación”, está extinguiendo, inconstitucionalmente, el derecho de propiedad, al extinguir los atributos de la misma, por lo cual procede la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad y se hace innecesario proceder a considerar los vicios de ilegalidad también denunciados. Así se declara”.

La Sala observa que, en el presente caso el acto por el cual se declaró la afectación del inmueble propiedad del recurrente, al prohibírsele realizar mejoras, bienhechurías, construcciones o traslados de la propiedad, está violando lo contenido en los artículos 99 y 101 de la Constitución de la República de Venezuela, por cuanto el acto de afectación no constituye una medida traslativa de la propiedad; y, en consecuencia, mal puede la administración establecer limitaciones en un inmueble propiedad del recurrente por el hecho de haber dictado el acto de afectación.

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Señala el accionante que la decisión judicial accionada es violatoria de su derecho de propiedad, alegando que al declarar improcedente la ejecución de la sentencia que acordó el desalojo de su vivienda, se lo conculcaba dicho derecho "...al impedirle la recuperación del uso y disfrute de su propiedad inmobiliaria, dejándola en total estado de indefensión".

En este sentido, debe esta Corte reiterar su criterio en relación a tal derecho constitucional, en el sentido de que el mismo, tal como la mayoría del resto de los derechos de esta índole, tienen un carácter relativo, es decir, sujetos a la reglamentación que la Ley disponga en cuanto a ellos, siempre a los fines de su mejor desenvolvimiento y ejercicio, o de colocarles límites para compensar la garantía de otros derechos constitucionales.

Por consiguiente, resulta necesario establecer la regulación que del derecho de propiedad ha realizado el legislador, sobre todo en lo concerniente a su contenido, el cual en el Código Civil mantiene el esquema clásico del Derecho Romano, esto es el "*jus utendi*" (uso), el "*jus fruendi*" (derecho de percibir los frutos) y el "*jus abutendi*" (poder de disposición), debido a que en el artículo 545 se define como el derecho de "usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas en la Ley".

Ahora bien, podría decirse que uno de los atributos más importantes del derecho de propiedad es la facultad de disfrutar libremente del bien que estaría siendo afectada en el presente caso, pues la negativa del Tribunal accionado de ejecutar la sentencia que decretara el desalojo, constituye ciertamente violación al derecho de propiedad de la accionante.

Tal negativa no podía fundamentarse en que el solicitante se incorporó con posterioridad "a la oportunidad que para ello autoriza el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia...", puesto que esa norma es aplicable a los terceros interesados y no a las partes y en el presente caso, quien solicita la ejecución es parte natural.

En este sentido, considera esta Corte que habiendo obtenido decreto de desalojo de su vivienda mediante decisión judicial del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 12 de junio de 1991, y dado que dicha sentencia habría obtenido el carácter de cosa juzgada, quedando definitivamente firme y confirmada por esta Corte, la accionante había reasumido su facultad de disfrute del bien objeto de su propiedad, esto es, la posibilidad de desalojar al inquilino y poder utilizar libremente el bien.

En efecto, se habría violado el derecho de propiedad de la agraviada por cuanto se le estableció una limitación a una de las facultades esenciales de ese derecho, como lo es el libre disfrute de la cosa. Restricción esta producida por la decisión accionada que acordara improcedente el desalojo y que tal como se dejara establecido "supra", no tenía el Juez que la dictara la facultad legal para declarar tal improcedencia en base al análisis de una sentencia definitivamente firme.

Es por ello que, ante una limitación no establecida en la ley es forzoso concluir que en efecto se produjo violación del derecho de propiedad, por cuanto la misma Constitución señala que las únicas restricciones que pudieran hacerse a tal derecho son la que se dispongan legalmente.

En consecuencia, considera esta Corte que se produjeron los supuestos necesarios para la procedencia de la presente acción, esto es que evidentemente el Juez que dictara la decisión accionada actuó fuera de su competencia y que se configuró la alegada violación al derecho de propiedad.

CSJ-SPA (260)**18-4-96**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En cuanto al particular tercero donde se afirma que el *a-quo* ocupó y afectó una faja de terreno no demandada en expropiación, incurriéndose de esa manera en una ilegalidad, esta Sala hace la observación siguiente:

El artículo 4º de la Ley especial establece que: “Todo propietario a quien se prive del goce de su propiedad sin llenar las formalidades de este Decreto, puede usar de todas las acciones posesivas o petitorias que le correspondan, a fin de que se le mantenga en uso y goce de su propiedad y debe ser indemnizado de los daños y perjuicios que le acarrea el acto ilegal”.

Conforme a la norma transcrita, todo aquél a quien se le prive del uso y goce de su propiedad sin haberse cumplido con las formalidades que exige la Ley de la materia, queda facultado para hacer uso de las acciones posesorias o petitorias que estime pertinentes para que se le mantenga en el libre goce y disfrute de la misma y sea resarcido de los daños y perjuicios que el acto ilícito pudiera haberle ocasionado; pero todo ello dentro de un procedimiento ordinario y no en este especialísimo de la expropiación, donde deberá comprobar la ilegitimidad del acto y los daños ocasionados. En este sentido se ha expresado esta Sala, en sentencia del 26 de abril de 1965 donde dejó establecido que: “No es de la competencia de la Corte conocer de tales acciones posesorias o petitorias, ni ello ha sido planteado por los interesados ni tampoco ha exigido de nadie que les responda de supuestos daños o perjuicios, ni una ni otra cosa puede tampoco ser conocida ni decidida en este procedimiento”.

En el caso concreto el recurrente se ha limitado a hacer un pronunciamiento general sobre una supuesta ocupación ilegal, sin identificación alguna de la cosa que se dice afectada por la ilegal ocupación ni la cuantía de los daños causados, conforme a lo establecido en la norma comentada. En consecuencia, estima esta Sala que dada la vaguedad de la denuncia formulada y en atención a lo que ya es jurisprudencia de este Alto Tribunal, en el sentido de carecer esta Sala de competencia para conocer de tales actuaciones en este especial procedimiento, ha de concluirse, como en efecto se concluye, que en relación con este particular no tiene materia sobre la cual pronunciarse, y así se declara.

B. Propiedad Industrial**CSJ-SPA (507)****11-7-96**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El artículo 27 de la Ley de Propiedad Industrial dispone que la marca comercial comprende “...todo signo, figura o dibujo, palabra o combinación de palabras, leyenda o cualquiera otra señal que revista novedad, usados por una persona natural o jurídica para distinguir los artículos que produce, aquellos con los cuales comercia o su propia empresa...”.

Ello implica que la marca comercial no es más que una forma de distinguir a la empresa o a la mercancía que la empresa produce o comercia, siendo el caso que, tal forma de distinción, para poder tener protección registral debe ser novedosa, vale decir, ser distinta de las ya usadas por otras personas. Todo ello conlleva a que el legislador haya estimado pertinente establecer los supuestos signos, figuras, dibujos, palabras o combinaciones de palabras, leyendas o señales que no pueden ser usados como marcas o que, además, no pueden gozar de la protección registral.

En efecto, el artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial señala tales supuestos en sus numerales 11 y 12 y prohíbe la adopción y el registro de las siguientes marcas: (i) en primer término, de la marca que se parezca, bien sea en el campo gráfico o en el campo fonético, a otra marca ya registrada para los mismos o análogos artículos; (ii) en segundo término, de la marca que pueda ser confundida con otra ya registrada; y (iii) finalmente, de la marca que pueda inducir a error por indicar una falsa procedencia o cualidad. Todos estos supuestos de prohibición de adopción y registro de marca, tienen una doble justificación. Primero, hacer operativa la protección que el artículo 3 de la Ley de Propiedad Industrial otorga al que tiene el registro frente al que no tiene el registro, mediante la presunción que goza el titular del registro de ser el propietario de la marca; y segundo, proteger al público consumidor y ordenar el mercado, por cuanto el desorden marcario producido por el uso indiscriminado de todo tipo de signos como marcas, evidentemente sería susceptible de crear una situación de caos y confusión que no permitiría la correcta identificación de los productos y empresas. La primera y segunda prohibición señaladas claramente hacen efectivo el efecto preclusivo de la marca y, la tercera y última hace referencia, entre otros puntos, al aspecto de la marca notoria que imposibilita el registro de una marca en usurpación de la marca notoria, aún sin existir un registro previo, por la confusión que crearía el uso inadecuado de la marca notoria.

En el caso de autos, la Resolución impugnada denegó el registro solicitado por la actora, por cuanto estimó que la marca pedida “Eau de Joy de Jean Patou”, se parece tanto fonética como gráficamente a la marca registrada JOY, razón por la cual es irregistrable de acuerdo a lo previsto en el numeral 11 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial. Así mismo, la Administración consideró irregistrable la marca solicitada, por cuanto, en su criterio, la marca “JOY” es notoria, razón por la cual la marca “EAU DE JOY DE JEAN PATOU”, podría indicar una falsa procedencia o cualidad.

Al respecto, esta Sala observa que para determinar la procedencia o no de las denuncias efectuadas por la actora, debe determinarse primero si la marca registrada “JOY” y la marca solicitada “EAU DE JOY DE JEAN PATOU”, se parecen gráficamente y fonéticamente de forma tal que la segunda no deba ser registrada al darse el supuesto de irregistrabilidad al cual se refiere el numeral 11 antes indicado.

Obviamente la marca solicitada contiene íntegramente la marca registrada. Ahora bien, vistas como una totalidad sin descomponer artificialmente tales marcas, resulta claro para esta Sala que el parecido de ambas es menor que sus diferencias, ello, ya que el agregado de las palabras de “Eau de” y “de Jean Patou” al término “Joy” –todos vocablos que evocan al país de Francia–, adiciona suficientes elementos diferenciadores a la marca solicitada respecto de la marca simple y aislada “JOY” registrada con anterioridad.

Por tanto, para esta Sala pueden convivir en el mercado sin posibilidad de confusión la marca solicitada “Eau de Joy de Jean Patou” y la marca ya registrada “Joy”, para designar productos del mismo tipo, pero de titulares distintos, lo que conlleva a considerar incorrecta la aplicación que, al caso de autos, pretendió hacer la Administración de la prohibición contenida en el numeral 11 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial.

La argumentación anterior evidencia que tampoco nos encontramos, en el presente caso, ante un supuesto en el cual la marca solicitada pueda ser confundida con la ya registrada, ya que, como antes se dijo, ambas tienen elementos diferenciadores suficientes que permiten su coexistencia, por lo que no cabe tampoco en el presente caso la aplicación de la primera de las prohibiciones de registro previstas en el numeral 12 del artículo 33, que nos ocupa.

Igualmente, tampoco puede interpretarse que, de ser considerada la marca “JOY” como una marca notoria, el uso de la marca “Eau de Joy de Jean Patou”, puede desviar la apreciación sobre el origen de esta segunda marca en el público medio, por considerarla

distintiva de un producto de otra procedencia o calidad. Ambas marcas, se insiste, contienen elementos diferenciadores suficientes que evitan toda confusión al respecto, lo que determina, finalmente, la inaplicabilidad, al caso que nos ocupa, de la causal de irregistrabilidad contenida en el numeral 12 del artículo 33.

Lo expuesto anteriormente, evidencia la procedencia de la denuncia de falsa interpretación interpuesta, la cual se reconduce en una errónea aplicación de las normas contenidas en los numerales 11 y 12 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, incurrida por la Administración mediante la Resolución impugnada lo que determina su nulidad. Así se declara.

C. *Derecho de Autor*

CSJ-SPA (502)

20-6-96

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Como se expuso, el expediente fue remitido a la Sala, a los efectos de conocer la apelación contra el auto que negó la reposición de la causa. Sin embargo, observa esta Sala que la presente acción debía haber sido declarada inadmisibile por no corresponder a ella su conocimiento, a tenor de lo que disponen los artículos 139 de la Ley de Derecho de Autor y 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conjuntamente con el artículo 43 de esta última.

En efecto, si bien el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley que rige a este Alto Tribunal atribuye competencia a esta Corte Suprema de Justicia –y en particular a esta Sala Político-Administrativa, conforme al artículo 43 *ejusdem*– para “conocer de las acciones que se propongan contra (...) algún Instituto Autónomo, (...) si su cuantía excede de cinco millones de bolívares”, la limita a que la misma no esté atribuida a otra autoridad.

Ahora bien, la presente demanda se incoa contra un instituto autónomo y la cuantía de lo debatido excede notablemente del monto de los cinco millones de bolívares a que hace referencia artículo mencionado. Sin embargo, el objeto –reconocimiento de derecho de autor y demanda por daños causados por alegado uso indebido de creación ajena– está regulado por una normativa especial y encomendado su conocimiento a tribunales especializados, todo conforme a lo que establece el artículo 139 de la Ley sobre Derecho de Autor, en el cual se lee que:

“Son competentes para conocer de los asuntos judiciales relativos al derecho de autor y demás derechos protegidos por esta Ley, los Juzgados de Primera Instancia en los Penal, según los casos, salvo en los supuestos en que esta misma Ley atribuya competencia a los Juzgados de Parroquia o de Municipio”.

Como se observa, sólo con excepción a la competencia genérica de los tribunales de primera instancia en lo civil y penal, acepta el artículo transcrito, al recordar que los juzgados de parroquia o municipio tienen atribuida la posibilidad –según el artículo 112 *ejusdem*– para ordenar inspecciones judiciales, experticias y la evacuación de otras pruebas, así como decretar secuestros y ordenar embargos. Todo ello cuando la urgencia del caso así lo exija.

Por su parte, el artículo 140 también de la Ley de Derecho de Autor, faculta al Consejo de la Judicatura para atribuir la competencia en esta materia en todo el territorio nacional a uno solo o varios tribunales de primera instancia civil o penal del Distrito Federal, según sea el caso.

De cuanto se ha expuesto, se observa claramente que en materia de derecho de autor ninguna competencia tiene esta Sala, estando reservada a ella –por no haberse hecho uso de la facultad del mencionado artículo 140– a los diferentes tribunales de primera instancia, civiles o penales, según el caso, por que se está en presencia de una autoridad judicial concreta que asume la competencia con independencia de que el ente denunciado sea un instituto autónomo y, además, de la cuantía de lo reclamado.

2. Expropiación

A. El Procedimiento Judicial Expropiatorio

a. Fases del Procedimiento

CSJ-SPA (260)

18-4-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Antes de entrar a examinar los argumentos en que se fundamenta el recurrente para impugnar la decisión apelada, esta Sala reitera los criterios establecidos en la sentencia de la fecha 12 de noviembre de 1991, en la relación con la normativa y principios doctrinarios que conforman la institución de la expropiación, donde expresamente se asienta lo siguiente:

“...1.- La expropiación es el instrumento de que se vale el Estado para obtener coactivamente de los particulares aquellos bienes que son indispensables para la ejecución de las obras que demanda el interés público o colectivo. Pero como quiera que el goce y disfrute de la propiedad se halla protegido por el dispositivo constitucional, conforme al cual se garantiza el derecho de propiedad (artículo 99), la misma norma se encarga de limitar ese derecho al establecer que “la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca de ley con fines de utilidad pública o interés general”. Concepto éste que luego se ratifica en la norma contenida en el artículo 101 de la Carta Magna al disponer que: “Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación”.

Pero para poder adquirir el Estado estos bienes a los fines antes señalados, es necesario el cumplimiento de ciertos requisitos que la misma Carta Magna ordena y que no son otros que: a) la existencia de una causa de utilidad pública o social; b) un procedimiento judicial; y, c) pago de una justa indemnización.

Para el desarrollo del citado precepto constitucional la especial tiene estructurado todo un procedimiento que se puede resumir, según el fallo ante citado, en las fases siguientes: “A) Fase inicial. La misma comprende la consignación de la solicitud ante el órgano jurisdiccional competente; solicitud de datos referidos al inmueble ante el Registrador Subalterno del lugar de la ubicación; emplazamiento de las personas que tengan o tuvieren algún interés sobre el bien; contestación de la solicitud; oposición y pruebas; relación; informes, sentencia y apelación. B) Fase Intermedia: Ella abarca el avenimiento y la fijación del valor de la cosa por los peritos designados en el tribunal; y, C) Fase Final. Con lo cual concluye el proceso al consignarse el monto de la indemnización determinado por el Tribunal, y se materializa con el registro de la sentencia respectiva”.

Además de los requisitos antes mencionados y a fin de garantizar a los particulares los derechos que pudieran tener sobre el bien que se expropia, es necesario el cumplimiento de

otros que podrían sintetizarse así: 1º) Requerimiento al Registrador Subalterno de la información acerca de quién o quiénes son los legítimos propietarios del bien que se expropia; 2º) Citación universal y no personal, mediante la publicación de edictos, por tres veces, durante un mes en un periódico de circulación nacional y en otro del lugar de ubicación del inmueble, si lo hubiere, para que tengan oportunidad de enterarse todos aquéllos que pudieran tener algún derecho sobre la cosa a expropiarse; 3º) Emplazamiento para la comparecencia al juicio no sólo de los señalados en la solicitud, sino también de todo aquél que se considerase afectado por el Decreto Expropiatorio; 4º) Nombramiento del Defensor de los ausentes y los comparecientes; 5º) Derecho de los poseedores a deducir de la indemnización lo que les corresponda; 6º) Garantía de que en el informe de avalúo las mejoras y perjuicios de los poseedores de avalúo por separado; y 7º) Garantía para los que no habiendo comparecido al juicio y no hubieren sido representados por el Defensor, puedan oponerse a la entrega del monto de la indemnización consignada.

Los anteriores señalamientos –ha dicho esta Sala en la sentencia comentada–:

“... ponen en evidencia el carácter especial del procedimiento expropiatorio, que lo diferencia en grado sumo del ordinario, y cuyos objetivos fundamentales no son otros que el de garantizar al propietario el pago de una justa compensación por la desposesión de que es objeto, y al ente expropiante la seguridad de que el bien que se expropia pasa a su patrimonio válidamente, libre de vicios y sin riesgo alguno de juicios o reclamos futuros sobre la cosa expropiada y el monto pagado.

Por tanto, y en atención a lo antes expuesto, el juez de la expropiación ha de procurar en todo momento que en la consecución de esos objetivos no se interpongan recursos o reclamos, basados en supuestas infracciones de norma legal expresa, si en el fondo tales violaciones no lesionan los intereses patrimoniales de las partes intervinientes, y antes por el contrario pudieran significar un retardo en la pronta conclusión del proceso; todo ello en conformidad in extenso de la parte in fine del artículo 206 del Código de Procedimiento Civil”.

b. *Solicitud: Identificación del objeto expropiado*

CSJ-SPA (260)

18-4-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La solicitud de expropiación debe indicar la cosa objeto de la misma y los elementos que contribuyan a su identificación.

En lo que concierne al particular cuarto, donde se denuncia la falta de identificación del inmueble como lo exige la Ley, la Sala observa:

En la solicitud el expropiante expresa que el Ejecutivo Nacional decretó como área de Protección de Obra Pública “Carrera San Cristobal-Rubio y Vías Perimetrales” la porción de terreno ubicada en jurisdicción de los Municipios San Cristóbal, Córdoba, Rubio y Capacho del Estado Táchira, con una superficie aproximada de ocho mil ochocientos setenta y tres hectáreas con cincuenta y dos áreas (8.873,52 Has.), delimitada por una poligonal cerrada, cuyos vértices están definidos por coordenadas U.T.M. (Universal Transversa Mercator), Huso 18, Datum La Canoa, los cuales comprenden los vértices que van desde el H-1 hasta el H-62, y que dentro de esa zona, descrita poligonalmente, se entran lotes de terreno y

bienhechurías de las 37 personas que en dicha solicitud se identifican por sus nombres y apellidos, con los respectivos señalamientos y linderos de cada uno de los citados bienes.

De la lectura del escrito que contiene la solicitud en referencia se infiere que el inmueble afectado de expropiación está plenamente identificado por el sistema de coordenadas utilizado en la ubicación de cualquier terreno en todo el ámbito del territorio nacional, por lo que no cabe la menor duda de que dentro de esa poligonal están encerradas y cada una de las propiedades que resultaron afectadas por el referido Decreto incluyéndose, por supuesto, dentro de ella la correspondiente al recurrente. De manera que el hecho de que en la referida solicitud no se identifique al apelante y mucho menos se describa su respectiva propiedad no le resta validez a la misma, ya que el ente expropiante no está obligado a señalar en su solicitud a todos y cada uno de los posibles afectados.

En efecto, dispone el artículo 20 de la Ley de Expropiación que: “La solicitud de expropiación indicará la cosa objeto de ella y los elementos que contribuyan a su identificación. También indicará el nombre y apellido del propietario o propietarios poseedores o arrendatarios, *si fueren conocidos*” (subrayado de la Sala).

Conforme a la parte in fine de la norma transcrita el ente expropiante no está obligado a señalar a todos y cada uno de los afectados por un Decreto expropiatorio, sino sólo a aquéllos que le fueren conocidos, por lo que de ignora a alguno de ellos y en consecuencia omitirlos en su solicitud, no incurre en violación de la norma, ya que el expropiante lo que le interesa es el bien y no la persona que se dice ser dueña del mismo.

Al respecto ha dicho esta Corte: “Al ente expropiante poco le importa la persona con quien ha de enfrentarse en el curso del procedimiento expropiatorio. A él sólo le interesa adquirir el bien que necesita para la consecución de sus fines propios, por lo que a los efectos de la expropiación en sí, no es determinante la persona a quien pertenece la cosa o derecho que se expropia (Sent. S.P.A. del 24-10-90).

A mayor abundamiento del criterio anterior, esta Sala se ha pronunciado igualmente en los términos siguientes: “Tal como se desprende de las disposiciones del artículo 5º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, la expropiación se llevará a efecto sobre bienes de toda clase de personas, públicas o privadas, salvo aquellos que pertenezcan a la República, a los Estados o a los Municipios y que, conforme a las respectivas Leyes, no pueden ser enajenados, por lo que, a los efectos de la expropiación en sí, para nada importa la persona a quien el bien pertenece. El Juez de la expropiación no tiene, por tanto, sino que averiguar si el bien que se trata de expropiar está comprendido dentro de los casos excepcionales que se acaban de señalar. Si no lo está, la expropiación debe seguir su curso y dejar a la jurisdicción ordinaria la determinación sobre la procedencia o improcedencia de los derechos de propiedad o de otra naturaleza que se aleguen o se pretendan sobre los bienes acerca de los cuales versa la solicitud de expropiación” (Sent. del 26-04-65).

En el caso concreto, la no identificación del bien del presunto expropiado en la solicitud de expropiación, quedó subsanada con la publicación del cartel por la prensa donde se emplaza a todo aquél que alegue tener algún derecho sobre el inmueble cuya expropiación se solicita para que hagan valer sus derechos en el procedimiento, como fue lo que hizo el recurrente al darse por notificado en la oportunidad en que se practicó la inspección judicial en los terrenos que alega ser de su propiedad, donde se especifican, en el acta levantada al efecto, los linderos del mismo, y en la cual manifiesta el apelante que: “A los fines del avalúo quiero que tomen en cuenta que mi terreno se encuentra en zona urbana y tengo ofertas de compra que me dan Bs. 1.500,00 por metro cuadrado” (folios 135 y 136 de la 1ª pieza). Esto, adminiculado a la respuesta que diera el Registrador Subalterno a la información solicitada por el *a-quo* respecto a dicha propiedad (folio 1.133, 3ª pieza), y al informe de avalúo previo

practicado al mismo, con el cual estuvo de acuerdo el expropiante al consignar el monto fijado por la comisión evaluadora, así como su presencia en el acto de contestación de la solicitud y al ejercicio del recurso objeto de la presente incidencia, son plena prueba de que quedó subsanada la supuesta irregularidad denunciada, como ya se dijo antes, resultando, por tanto, impertinente e inoficiosa la misma, y así se declara.

c. Perención: Improcedencia

CPCA

25-1-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Los juicios de expropiación son de orden público y en consecuencia no procede la perención.

En el presente juicio, la parte expropiada solicitó la perención de la instancia a tenor de lo previsto en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien los juicios de expropiación no pueden estar sometidos a los lapsos preclusivos que rigen en los procedimientos ordinarios por ser la expropiación una materia de orden público.

En sentencia de fecha 9 de diciembre de 1980 emanada de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, se estableció lo siguiente:

“... por otra parte, también ha establecido esta Corte que toda disposición que regula la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque ese derecho del estado establecido por la Constitución Nacional, constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de esas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio...”

Así las cosas, resulta claro para esta Corte improcedente el pedimento hecho por la parte expropiada, ya que los juicios de expropiación son de orden público y en consecuencia no procede la perención y así se decide.

IX. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen Legal

CPCA

5-6-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Humberto Torres Pinto vs. República (Ministerio de Justicia)

Los funcionarios adscritos al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, el cual forma parte del un Cuerpo de Seguridad del Estado, están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Al definir su ámbito de aplicación, la Ley de Carrera Administrativa señala en su artículo 1, que regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional, excluyendo ciertas categorías de funcionarios, como la

contenida en el artículo 5, ordinal 4º (Miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los Cuerpos de Seguridad del Estado).

Así en el caso presente es necesario precisar, que las normas de excepción, como lo es la que ha sido invocada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en su decisión, circunstancia que lo condujo a declarar inadmisibile el recurso –por incompetencia en virtud de la materia a dirimir–, debe ser interpretada en sentido restringido, por cuanto constituyen la negación de los derechos que el mismo texto legal acuerda, de allí que en base a tal criterio deba limitarse la excepción a las formas mas estrictas del supuesto donde se enmarca.

Ahora bien, en el caso presente es necesario determinar si el querellante al desempeñarse en un cargo que estaba adscrito al Ministerio de Justicia, como lo es un Cuerpo Técnico de Policía Judicial, estaba amparado o no por la Ley de Carrera Administrativa y si era el Tribunal de Carrera Administrativa el competente para conocer de su reclamación, al respecto se observa:

De conformidad con la doctrina y jurisprudencia que reiteradamente se ha mantenido sobre esta materia, se ha determinado que solo son considerados como funcionarios excluidos a quien pertenezcan a un “Cuerpo”, esto es, a una organización específica, con características propias dentro de la Administración, cuyas funciones estén destinadas a la protección de la seguridad colectiva, entendiéndose por tal, la función de mantenimiento del orden público. Considerándose, además, que el ejercicio de tales tareas, exige que quienes las desempeñen estén dotados de los poderes de ejecución material superior a la de los funcionarios denominados por contraposición “Civiles”. Estos funcionarios poseen una jerarquización, una potestad disciplinaria, organización interna y un régimen de control sancionatorio interno, de graduación más intensa que el resto de los empleados, razón por la cual no encajan dentro de los sistemas establecidos por la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento General.

A mayor abundamiento es preciso destacar, que el sentido jurídico de la expresión legal de los Cuerpos de Seguridad del Estado, se identifica con el de fuerzas de policías y al analizar en el caso específico el Organismo al cual estaba adscrito el recurrente, este constituye un órgano administrativo que depende orgánicamente del Ministerio de Justicia y en su Decreto de Creación se establece que el Cuerpo Técnico de Policía es un Cuerpo Auxiliar del Poder Judicial y dentro de los considerandos se ha determinado que dicho Cuerpo de Policía, como Auxiliar del Poder Judicial, es el llamado a defender a los ciudadanos contra el crimen y el encargado de proteger el ejercicio de los derechos individuales y de garantizar el pleno goce de las libertades civiles. De lo que se concluye que está encuadrado por su esencia a lo que se ha denominado “Fuerzas de Policía” y que se caracteriza por el ejercicio directo del poder de coerción. Por ello al constituir el Cuerpo Técnico de Policía Judicial un fuerza de Policía Administrativa, con los medios y estructuras necesarias para el mantenimiento del orden público administrativo, relativo a la defensa de los ciudadanos contra el crimen, resulta evidente el porqué de la exclusión, por considerarse que efectivamente el ciudadano Humberto Torres Prieto en el ejercicio de su cargo de Comisario, adscrito al Cuerpo Técnico de Policía Judicial, forma parte de un Cuerpo de Seguridad del Estado, y así se decide.

Sentado lo anterior, observa esta Corte que el a quo en su decisión omitió indicar cual era el Tribunal competente para conocer de la reclamación intentada por el querellante, ante tal omisión y atendiendo a lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se determina que es esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la competente para conocer de la presente acción y a tal efecto se ordena

remitir la causa al Juzgado de Sustanciación a los fines de que tramite la presente acción, y así se decide.

2. *Clases de funcionarios*

A. *Funcionarios de Carrera*

CPCA

7-3-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

La sola existencia de un contrato o la falta de nombramiento no basta para excluir de la Carrera Administrativa a quienes presten servicios en ella.

Ahora bien, a los fines de analizar los vicios imputados a la sentencia recurrida, esta Corte estima oportuno precisar que del texto de la misma se evidencia que el sentenciador en forma expresa, positiva y precisa estableció que no constaba en autos ninguna prueba que permitiera desvirtuar la presunción de que el querellante era funcionario de carrera y que su vínculo con la Administración tuviera origen en un contrato.

Igualmente se observa que el a quo analizó los elementos probatorios que fueron aportados por el querellante y la Administración, de los cuales precisamente dedujo que aquél –el querellante– era un funcionario de carrera y no un funcionario contratado como lo quiso hacer aparecer la formalizante.

Al respecto, constata la Corte que la recurrida analizó la situación del querellante observando que la Administración no produjo el documento - contrato que invocó en defensa de su actuación. De igual manera en la sentencia apelada fueron consideradas las condiciones en las que el funcionario realizaba sus labores, advirtiéndose que el mismo gozaba de los beneficios de la caja de ahorro, seguro de vida y seguro social, quedando establecido, además, que el hecho de que no constara que el funcionario ingresó a la Administración mediante nombramiento de ley, no permitía concluir que existía un contrato, siendo evidente que, en este caso, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias habría violado las normas sobre el ingreso de los funcionarios a la Administración, contenidas en los artículos 35 y siguientes de la Ley de Carrera Administrativa.

Lo anterior atiende al criterio jurisprudencia que reiteradamente ha sostenido esta Corte respecto a que la sola existencia de un contrato o la falta de nombramiento no basta para excluir de la carrera administrativa a quienes presten servicios en ella.

No obstante que la Ley de Carrera Administrativa no prevé entre los supuestos de ingreso a la función pública la vía contractual, se convirtió en una práctica reiterada recurrir a ella para llenar cargos dentro de la Administración, con el consecuente efecto para el funcionario de quedar excluido de la protección de la Ley de Carrera Administrativa y específicamente del goce del derecho a la estabilidad y del acceso a la vía contencioso-administrativa para hacer vales las pretensiones que tuviera frente a la Administración.

Por ello el a quo consideró, en forma acertada, que la sola mención de un contrato entre el querellante y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (I.N.O.S.) no era suficiente para demostrar que el mismo existía ni mucho menos para establecer que el querellante no era funcionario de carrera. En tal sentido, se observa que en el caso bajo análisis no apareció debidamente demostrado en los autos la existencia del contrato que invoca la sustituta del Procurador General de la República, y además del expediente administrativo se desprendió

que al funcionario se le aplicaba la Ley de Carrera Administrativa y que desempeñaba sus funciones en forma permanente siendo su régimen laboral –salario, beneficios– como el establecido para los funcionarios que han ingresado a través de la vía ordinaria del nombramiento.

Ello así, constata la Corte que el querellante en efecto recibía su sueldo quincenalmente y otras bonificaciones, se le aplicaban las deducciones correspondientes a la caja de ahorro, el seguro social obligatorio, el mutuo auxilio, deducciones éstas que se aplican a los funcionarios y lo cual resulta evidente del recibo de pago que corre insertado en el folio 10 del expediente. Así mismo, puede constatarse de autos que el querellante fue amonestado de conformidad con el artículo 53, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa, relativo al incumplimiento del horario de trabajo (folio treinta y nueve (39) del expediente), tal y como lo señaló a quo en el fallo apelado.

De otra parte, se observa que el punto de cuenta que –a juicio de la formalizante– no fue apreciado por el a quo sólo contiene una solicitud de autorización para la contratación de personal que se realizó de conformidad con lo establecido en el ordinal 4º del artículo 13 de la Ley de Carrera Administrativa y no obstante que allí se utilizan las expresiones “contratación de personal” y “vigencia del contrato” la Corte considera que ello no es suficiente para demostrar la existencia de contrato alguno que vincule al querellante con la Administración ni que la relación fuera contractual y no de empleo público. Así se declara.

En consecuencia, resulta procedente la pretensión del ciudadano Miguel Hernández, consistente en el restablecimiento de su derecho lesionado a la estabilidad, procediendo su reincorporación tal y como lo acordó el a quo en el cargo que desempeñaba o en otro de igual jerarquía y remuneración, y al pago, como indemnización, de los salarios dejados de percibir y, así se decide.

Por lo que se refiere a la indemnización acordada por el a quo, que esta Alzada encuentra también procedente, la formalizante solicitó expresamente a esta Corte que descontara los salarios dejados de percibir por el querellante durante el lapso de cuatro (4) meses que transcurrieron entre la fecha de la apelación y la fecha en que se recibieron los autos en este Tribunal y, en tal sentido es preciso ratificar la jurisprudencia de esta Alzada sobre la procedencia del descuento de los salarios caídos durante al lapso de paralización de la causa. De allí, que debe acordarse la pretensión de la formalizante. Así se decide.

B. *Funcionarios de libre nombramiento*

CPCA

15-5-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Angel Heliel vs. CSDLR

Al respecto observa esta Corte lo siguiente:

El artículo 12 ordinal 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece:

“Corresponde al Contralor:

... Omissis

“3º Determinar, mediante reglamentos internos, cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza, y consecuentemente de libre nombramiento y remoción”.

En base a dicha disposición, el Estatuto de Personal, en su artículo 5, previó que serían “funcionarios de alto nivel o de confianza, y consecuentemente de libre nombramiento y remoción del Contralor”, entre otros, quienes desempeñen cargos de Avaluadores Fiscales.

Como se observa, el artículo 5 del Estatuto de Personal en modo alguno es ilegal, pues constituye el desarrollo de una disposición contenida en una Ley Orgánica que expresamente otorgó potestades al Contralor General de la República para determinar cuáles funcionarios serían de alto nivel o de confianza. No otra cosa hizo el Contralor General de la República en el Estatuto de Personal, es decir, atenerse al mandato establecido en la Ley.

Además, la circunstancia de que en una misma disposición se hayan englobado cargos de alto nivel y de confianza en modo alguno ocasiona indefensión al funcionario, pues éste de antemano conoce, al estar mencionado su cargo entre los de alto nivel o de confianza, que puede ser objeto de remoción. Al efecto cabe precisar que en nada hubiera variado la situación del funcionario si la norma hubiese discriminado, por una parte, los cargos de alto nivel, y por la otra, los cargos de confianza, la situación hubiese sido exactamente la misma, pues, en tanto que Avaluador Fiscal, podía ser removido. Ambas categorías de funcionarios de alto nivel y de confianza, se encuentran sometidos al mismo régimen jurídico por lo que respecta a su remoción, sin que en el punto pueda ser aplicable el Decreto 211 del 2 de julio de 1974, como lo trae a colación la recurrida, pues este tiene su fundamento en la Ley de Carrera Administrativa, mientras que el Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República tiene su base incuestionable en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Por lo expuesto los criterios de aplicación del Decreto 211 del 2 de julio de 1974, y los criterios interpretativos desarrollado con respecto a él por esta Corte, no son en modo alguno aplicables cuando una Ley Orgánica de ámbito más especial que la Ley Orgánica de Carrera Administrativa contiene una norma expresa que otorga potestad al jerarca de un órgano con autonomía funcional para señalar cuáles son los cargos de alto nivel y cuáles son lo de confianza.

Lo importante –se insiste– es que en el Estatuto se haya mencionado expresamente, entre los cargos de libre nombramiento y remoción, a los Avaluadores Fiscales. Tal mención crea certidumbre en el funcionario con respecto a su status y, al señalar expresamente los cargos, obró el Reglamentista con mayor certeza incluso que el Decreto 211 del 2 de julio de 1974, todo ello en aras de una mayor seguridad jurídica. Así se declara.

Establecida como ha quedado la legalidad del artículo 5 del Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, y siendo que la remoción y retiro del actor se fundamentaron adecuadamente al supuesto de libre nombramiento y remoción que establece ese Instrumento, como ya quedó reseñado, dichos autos resultan dictados conforme a derecho, lo que impone revocar el fallo apelado, y así se decide.

3. *Derechos*

A. *Estabilidad*

CSJ-SPA (176)

19-3-96

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme Alonzo

Caso: Esthela Cobo vs. Fiscalía General de la República

Asimismo, ha sostenido que, totalmente diferente al supuesto planteado es el de la obligación que atañe a los funcionarios del Ministerio Público de continuar al frente de sus

cargos mientras se dicte la decisión correspondiente de sustituirlos, removerlos o ratificarlos por el Fiscal General, en aras de la salvaguarda de la ininterrumpibilidad, continuidad y permanencia del servicio público que a ellos toca prestar.

La estabilidad de los funcionarios del Ministerio Público.

Establecido lo anterior, la Sala pasa a examinar el problema atinente a la “estabilidad” que reconoce la Ley Orgánica del Ministerio Público, promulgada en 1970, a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, y en ese sentido, se reitera que, cuando el citado artículo 18 establece: “Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por un período de cinco años por el Fiscal General de la República” y que durante ese período sólo podrán ser removidos por las causas específicas allí señaladas, está consagrando el derecho a una estabilidad “temporal” y no absoluta de dichos funcionarios, en virtud de que está limitada por la duración del período constitucional y por la ausencia de previsiones legales expresas que regulen el derecho del funcionario o le reconozcan derecho preferente a permanecer, en el ejercicio del cargo con posterioridad a la terminación de dicho período.

Esta “temporalidad” del cargo alude al período constitucional, tratándose de un cargo de ejercicio temporal, que no da derecho a continuidad y ni siquiera derecho preferente a períodos sucesivos, en contraste con lo que dispone, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Esta “estabilidad temporal” supone, en consecuencia, que el Fiscal de la jurisdicción ordinaria tiene derecho a ejercer por los cinco años que dura el período constitucional o por el “resto de éste”, si ha sido nombrado con posterioridad a su inicio, las elevadas funciones que le señala el ordenamiento vigente y, por ende, a no ser separado del mismo sino en virtud de las causales previstas en el artículo 18, previa elaboración del expediente respectivo, pues las que contempla el artículo 20 dependen de su voluntad o de hechos jurídicos ajenos a ella (muerte, enfermedad).

En efecto, la “estabilidad” de esta concreta categoría de funcionarios del Ministerio Público implica que, durante el lapso constitucional de cinco años prefijado por la Ley, la destitución de los mismos, como acto sancionatorio que provoca la salida del servicio, sólo pueda aplicarse por causa de incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes del cargo, comprobadas mediante elaboración del respectivo expediente disciplinario. La destitución aparece, además, como uno de los motivos que originan la falta absoluta del funcionario, al igual que la renuncia aceptada, la anulación del nombramiento, la enfermedad u otro motivo que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, según lo prevé el artículo 20 *ejusdem* que rige no sólo a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria sino a todos los servidores de la institución, pues de otro modo no se justificaría la expresa salvedad y diferenciación que la Ley consagró entre ambos dispositivos. (Artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

Dicha estabilidad no origina, por consiguiente, un “derecho al cargo” una vez que se haya cumplido el correspondiente período constitucional y de allí la discrecionalidad que reconoce la Ley al Titular del organismo para proceder, una vez designado, a sustituir a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, únicos servidores a quienes dentro del Ministerio Público se les garantiza una estabilidad quinquenal por virtud del dispositivo contenido en el artículo 18 ya comentado, siempre y cuando, no incurran en alguna de las causales que según el mismo original la destitución del funcionario. Así se declara.

B. *Remuneración*

a. *Sueldo*

CPCA

1-2-96

Magistrado Ponente: María Amparo Grau

Caso: Nancy J. De Asencao de Hernández vs. Universidad Nacional Abierta.

La Corte ratifica la reciente jurisprudencia referente al pago de los sueldos dejados de percibir, a título indemnizatorio, desde el retiro del funcionario hasta que se cumpla el mandamiento de ejecución del fallo.

De conformidad con el artículo 209 del Código de Procedimiento Civil, pasa la Corte a decidir la querrela y al efecto observa:

La actora fundamenta sus pretensiones aduciendo la inconstitucionalidad e ilegalidad del acto impugnado, por violar los artículos 9, 19 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Argumenta que la decisión de revocatoria de nombramiento carece de motivación, resuelve un caso precedentemente decidido con carácter definitivo, no fue debidamente notificada y no estuvo precedida de la evaluación prevista en los artículos 37 de la Ley de Carrera Administrativa y 114 de su Reglamento General.

Como consecuencia de lo antes expuesto solicita el restablecimiento en sus derechos de funcionaria pública como titular del cargo de Secretaria I, se declare la nulidad del acto de que dejó sin efecto su ingreso a la administración con el cargo antes indicado, con pago, a manera indemnizatoria, de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su ingreso hasta que se cumpla el mandamiento de ejecución de la sentencia dictada por el tribunal de la causa, y las mensualidades que se sigan venciendo hasta el restablecimiento de sus derechos. Igualmente pide el pago de la remuneración de fin de año de 1992 que asciende a la cantidad de cuatro mil quinientos nueve bolívares con sesenta céntimos (Bs. 4.509.60), los beneficios contemplados en el convenio suscrito con el Sindicato, el pago de los beneficios inherentes al cargo y el reconocimiento para efecto de antigüedad en el servicio, el tiempo transcurrido desde su separación del cargo.

Ahora bien consta en autos que mediante Resolución No. R-098/12 se autorizó el ingreso de la recurrente para desempeñar el cargo de Secretaria I, adscrito a la Coordinación de Centros Regionales y Locales.

Por tal razón, a partir de la fecha de ingreso (7 de octubre de 1992) prevista en la Resolución R-098/12 antes indicada, se habría iniciado el lapso de seis meses, durante el cual debía evaluarse a la querellante.

No obstante no consta en autos que tal evaluación se hubiere practicado, por el contrario, de éstos se desprende que ella no se realizó. De allí, que al procederse a retirar a la querellante sin cumplirse la evaluación que se refiere el artículo 37 de la Ley de Carrera Administrativa y 114 del Reglamento General, se incurrió en un vicio que afecta de nulidad el acto recurrido y así se declara.

Procede por lo tanto ordenar la reincorporación de la querellante al cargo de Secretaria I, pero no en condición de titular, pues no es cierto que la ostentara al momento del egreso, sino a los fines previstos en los artículos 37 de la Ley de Carrera Administrativa y 114 del Reglamento General, antes indicados. Así se decide.

Respecto a la pretensión relativa al pago de los sueldos dejados de percibir, a título indemnizatorio, desde el retiro hasta que se cumpla el mandamiento de ejecución del fallo, la Corte observa:

Ha sido resuelto por la reciente jurisprudencia de esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que "...con su anulación, el acto ilegal desaparece del mundo jurídico, el funcionario ilegalmente separado de la administración retorna a ésta en pleno derecho, es decir, reingresa a ella por el solo pronunciamiento de nulidad, sin embargo, el restablecimiento de la situación jurídica exige además la reincorporación material del funcionario al cargo, a sus labores con todos sus derechos y obligaciones, y entre tales derechos, se haya sin duda el relativo a la percepción del sueldo correspondiente hasta tanto se normalice por virtud de su reincorporación material, su situación". (Sentencia de fecha 19 de octubre de 1994).

En consecuencia, de lo expuesto procede igualmente la cancelación del sueldo correspondiente al cargo, desde la fecha de notificación de este fallo hasta la reincorporación material de la funcionario querellante, conforme ha sido decidido.

Como la recurrente no tiene derecho al cargo, no procede la indemnización conforme lo decidido por esta Corte en el caso similar (Sentencia publicada el 9 de febrero de 1995, caso Inés Herrera Figueredo vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social). Se niegan por indeterminados los demás pedimentos relativos a los "beneficios inherentes al cargo" así como el referido al bono vacacional por estar vinculado al efectivo disfrute de las vacaciones y al bono de fin de año de 1992, por cuanto no está evidenciada su procedencia en este caso. Así se declara.

En cuanto al reconocimiento del tiempo de servicio a los fines de la antigüedad en la Administración Pública se niega, habida cuenta de que ello está precisamente supeditado al ingreso a la carrera administrativa que exige la evaluación que como consecuencia de esta sentencia habría de practicarse a la querellante. Así se decide.

b. *Compensaciones*

CPCA

1-2-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Alicia Telleria C. Vs. FONDUR

Las compensaciones remuneratorias en la Administración Pública, no tienen por destino el permanecer inalterables junto a los demás elementos inherentes al sueldo, sino por el contrario servir de reguladores económicos hasta tanto se produzca un aumento o ajuste sustancial mediante una nueva escala remuneratoria.

Asimismo, el apoderado judicial de la querellante señala que interpretando el artículo 190 del reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa las "compensaciones se otorgan en atención a la capacitación, antigüedad o eficiencia de los funcionarios públicos que, aun no reuniendo los requisitos para un ascenso, no son promovidos por la falta de cargos vacantes"; por lo que estando basadas fundamentalmente en razones de mérito constituyen

un derecho que debe mantenerse a pesar de las variaciones que se experimenten en la escala de sueldos.

Al efecto esta Corte estima que las compensaciones de sueldo, tanto en la modalidad por méritos como aquella que obedece a una normalización o ajuste de tarifas en la escala remuneratoria, tienen por finalidad elevar el nivel de recompensa económica que reciben los funcionarios públicos por la prestación de sus servicios, de acuerdo a parámetros de distribución equitativa de los recursos destinados a la remuneración de los servidores públicos.

En tal sentido, el artículo 182 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa en su único aparte define a las compensaciones como las “diferencias entre las tarifas intermedias y máximas de cada grado y el sueldo mínimo inicial del mismo”; de lo cual se infiere –por ser consustancial a la regulación del sueldo – que las compensaciones constituyen la forma tradicional que la Administración emplea para producir ajustes eventuales y precisos, tendentes a evitar posiciones económicas desventajosas respecto del mercado laboral en general.

Siendo por tanto un simple mecanismo de ajustes precisos en la política remuneratoria, resulta lógico concluir que al aprobarse una nueva escala de sueldos conforme que mejoró ostensiblemente la remuneración de la apelante, la compensación que antes se le pagaba podía sufrir alteraciones, con la sola limitación de que el sueldo no debía, bajo ninguna circunstancia, quedar disminuido por disponerlo así el numeral 1º del artículo 186 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. En este caso, el resultado matemático del ajuste de sueldo se encuentra por encima de lo que percibía la querellante anteriormente, todo ello según consta de los instrumentos probatorios que rielan a los folios 26 y 37 de los autos.

Sentado lo anterior resulta forzoso concluir que las compensaciones remuneratorias en la Administración Pública, no tienen por destino el permanecer inalterables junto a los demás elementos inherentes al sueldo, sino por el contrario servir de reguladores económicos hasta tanto se produzca un aumento o ajuste sustancial mediante una nueva escala remuneratoria, y así se declara.

CPCA

17-1-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet.

Caso: Ramón A. García vs. FONDUR

Las compensaciones remuneratorias en la Administración Pública, no tienen por destino el permanecer inalterables junto a los demás elementos inherentes al sueldo, sino por el contrario poder servir de reguladores económicos hasta tanto se produzca un aumento o ajuste sustancial mediante una nueva escala remuneratoria.

Para decidir esta Corte observa:

Alega el apelante en primer término que resulta errada la apreciación del a quo según la cual la intención del Decreto 1.097 de fecha 30 de agosto de 1990, consiste en la sinceración y normalización de los sueldos de los funcionarios públicos, a pesar de que los preceptos legales que se citan en dicho instrumento normativo nada tienen que ver con la supuesta

normalización. Además. Sostiene que los considerandos del aludido Decreto sólo se refieren a “nueva política de remuneraciones” dirigidas a los servidores de la Administración Pública Nacional.

Ahora bien, esta Corte aprecia de la lectura de los considerandos del citado Decreto, elementos de los cuales se desprenden los motivos que en su oportunidad tuvo el Ejecutivo para dictar el mismo, que la razón última que animó la emisión se cifra en una clara *normalización o nivelación* de los sueldos que la Administración pagaba a sus servidores, con relación a las remuneraciones que percibían los trabajadores del sector privado en condiciones de ostensible ventaja económica. Así, en dichos considerandos se expresa textualmente lo siguiente:

CONSIDERANDO:

“Que es necesario lograr una administración pública eficaz, mediante el mejor aprovechamiento de los recursos humanos existentes, a fin de evitar su éxodo hacia sectores de la producción que actualmente ofrecen mejores remuneraciones.

CONSIDERANDO:

Que es propósito del Ejecutivo Nacional estimular al funcionario público, a fin de lograr su permanencia y su superación dentro de la Carrera Administrativa”.

No encuentra esta Corte, ni de la lectura del Decreto *in comento*, ni de las actas que reposan en el expediente del presente juicio, indicios que hagan presumir la existencia de otras razones que justificasen la nueva escala salarial, que previó el Decreto 1097, razón por la cual su fundamento sólo debe emanar de los postulados de nivelación remuneratoria expresados en los considerandos del mismo. Y así se decide.

Asimismo, el apoderado judicial del querellante señala que interpretando el artículo 190 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa las “compensaciones se otorgan en atención a la capacitación, antigüedad o eficiencia de los funcionarios públicos que, aun no reuniendo los requisitos para un ascenso, no son promovidos por la falta de cargos vacantes”; por lo que estando basadas fundamentalmente en razones de mérito constituyen un derecho que debe mantenerse a pesar de las variaciones que se experimenten en la escala de sueldos.

Al efecto esta Corte estima que las compensaciones de sueldo, tanto en la modalidad por méritos como aquella que obedece a una normalización o ajuste de tarifas en la escala remuneratoria, tienen por finalidad elevar el nivel de recompensa económica que reciben los funcionarios públicos por la prestación de sus servicios, de acuerdo a parámetros de distribución equitativa de los recursos destinados a la remuneración de los servidores públicos.

En tal sentido, el artículo 182 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa en su único aparte define a las compensaciones como las “diferencias entre las tarifas intermedias y máximas de cada grado y el sueldo mínimo inicial del mismo”; de lo cual se infiere –por ser consustancial a la regulación del sueldo – que las compensaciones constituyen la forma tradicional que la Administración emplea para producir ajustes eventuales y precisos, tendentes a evitar posiciones económicas desventajosas respecto del mercado laboral en general.

Siendo por tanto un simple mecanismo de ajustes precisos en la política remuneratoria, resulta lógico concluir que al aprobarse una nueva escala de sueldos conforme que mejoró ostensiblemente la remuneración del apelante, la compensación que antes se le pagaba podía sufrir alteraciones, con la sola limitación de que el sueldo no debía, bajo ninguna

circunstancia, quedar disminuido por disponerlo así el numeral 1º del artículo 186 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. En este caso, el resultado matemático del ajuste de sueldo se encuentra por encima de lo que percibía la querellante anteriormente, todo ello según consta de los instrumentos probatorios que rielan a los folios 28 y 39 de los autos.

Sentado lo anterior resulta forzoso concluir que las compensaciones remuneratorias en la Administración Pública, no tienen por destino el permanecer inalterables junto a los demás elementos inherentes al sueldo, sino que por el contrario podrían servir de reguladores económicos hasta tanto se produzca un aumento o ajuste sustancial mediante una nueva escala remuneratoria, y así se declara.

C. *Ascenso*

CPCA

13-6-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Alega la sustituta del Procurador General de la República que la Administración no incurrió en violación del principio de estabilidad consagrado en la Ley, dado que el ascenso se encontraba a nivel de proposición, pudiendo ser o no aprobado por el Despacho.

Sobre el particular ha sostenido esta Alzada, en jurisprudencia constante, que se reitera en esta oportunidad, que en una situación como la de autos no se está ante una proposición de nombramiento clásica, debido a que en la fecha en que ella se formuló (1-1-84) se colocó en posesión del cargo al querellante, quien lo ejerció durante un plazo determinado (más de cuatro (4) meses). Luego alegando su propia negligencia, la Administración lo separó del ejercicio efectivo del mismo. Lo antes expuesto conduce a esta Corte a considerar que la formulación de la proposición ante el Ministro de Educación, aunado al ejercicio simultáneo del cargo por un plazo de cuatro meses aproximadamente –como lo afirma el accionante– tornó en la práctica a dicha proposición en un acto equivalente al definitivo y, por tanto, generador de derechos subjetivos a favor del querellante. De allí que la actuación impugnada, mediante la cual la Jefe de la Zona Educativa del Estado Táchira notifica al querellante que, “...realizadas las consideraciones y estudios del caso, no se produjo su nombramiento para el cual fue propuesto en fecha anterior...”, constituye una violación al derecho a la estabilidad del actor, pues este había adquirido el derecho al ascenso, como ya quedó dicho, y así se decide.

Esta Alzada encuentra ajustado a derecho el pronunciamiento del a quo en relación a la incompetencia del órgano emisor del acto recurrido, y ello debido a que no estamos ante una proposición de nombramiento sino ante un verdadero ascenso, ya que la proposición se habría materializado, y en tal caso el órgano competente para revocarlo era el Ministro de Educación, y así se decide.

Por lo que respecta al alegato formulado por la sustituta del Procurador General de la República, y el cual quedó reseñado en el numeral 3º del Capítulo III de esta sentencia, se observa, que si bien es cierto que el recurrente no ha prestado sus servicios en forma efectiva en el cargo que reclama, a partir de la notificación que se le hiciera del Oficio N° 1367 de fecha 17 de mayo de 1984 emanado de la Jefe de la Zona Educativa, ello obedece a que la Administración se lo impidió ordenársele regresar al cargo ya superado, por lo que el a quo obró correctamente al ordenar la reincorporación con el pago de diferencia de los sueldos dejados de percibir de “Profesor por horas y Profesor Tiempo Completo”, esto comporta que

es desde el día en que descendió de cargo el querellante hasta que se le otorgue el cargo ordenado, así el a quo actuó en todo ajustado a lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, en función de restablecer la situación subjetiva lesionada y reparar los daños y perjuicios originados por la responsabilidad de la Administración. Dicho pago no constituye como erróneamente lo sostiene la sustituta del Procurador General de la República, un pago de servicio no prestado que haría incurrir a la Administración en delitos o faltas administrativas previstas en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, sino una indemnización ordenada por un Órgano Jurisdiccional –precisamente– por la responsabilidad en que incurrió la Administración al actuar contraria a la Ley, y así se decide.

Voto salvado del Gustavo Urdaneta Troconis

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis disiente del criterio sustentado por sus honorables colegas que conforman la mayoría que aprobó la sentencia que antecede. Con el debido respeto, pasa a exponer las razones de su disenso:

I

El punto en debate en este juicio es similar al resuelto en muchos casos anteriores por esta misma Corte: a un funcionario del Ministerio de Educación –en este caso, el ciudadano Pablo Virgilio Chacón– le es comunicado por la Jefatura de la Zona Educativa correspondiente que su ascenso para un cargo superior ha sido propuesto ante las autoridades competentes y de inmediato dicho funcionario comienza a desempeñar las funciones propias del nuevo cargo; pasado el tiempo, la misma Jefatura de la Zona le comunica que su ascenso no fue aprobado, por lo que debe reintegrarse a las labores correspondientes a su cargo.

El funcionario, creyéndose con derecho a mantenerse en el cargo para el que había sido propuesto sin éxito, plantea la correspondiente querrela, que el Tribunal de la Carrera Administrativa en su momento declara con lugar, en una decisión que parte del supuesto de que el funcionario efectivamente tenía derecho a ese nuevo cargo, para el cual llenaba los requisitos.

II

Numerosos casos como el planteado fueron resueltos por esta Corte, al conocer de ellos en alzada, de una manera totalmente diferente a la adoptada por el a quo, como sucedió en las sentencias de fecha 24 de abril de 1986 y 30 de abril de 1987. Considerando que el punto central a dilucidar era el referente a la competencia, precisó que el mismo interesaba no sólo respecto del acto por el cual se comunicó al interesado la no aprobación del ascenso, sino también respecto del acto mediante el cual se había informado acerca de la proposición del ascenso.

En efecto, la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa presuponía que el funcionario ya era titular del nuevo cargo, lo cual, a su vez, implicaba entender que la proposición de ascenso era un verdadero nombramiento.

Al analizar este último acto, en las referidas decisiones esta Corte determinaba que en realidad no era un nombramiento, sino –como su nombre mismo lo indica– una simple proposición que, para alcanzar su propósito, habría debido ser aprobada por el órgano competente para hacer los nombramientos: el Ministro. Aceptar como nombramiento válido la mera proposición que fuera elevada a la consideración del órgano competente por la autoridad regional conduciría –razonaba la Corte– a asignarle a esta misma autoridad regional una legitimidad para tomar tal tipo de decisión, legitimidad de la cual carece.

Al dejar sentado que no se había producido ascenso alguno, la Corte se veía conducida a la única conclusión razonable: la notificación de la no aprobación del ascenso no era una remoción, ni una revocatoria del ascenso, como explícita o tácitamente había considerado en forma errónea el a quo. La Corte no soslayaba el hecho de que el interesado había desempeñado de hecho las funciones inherentes al nuevo cargo, pero atinadamente señalaba que ese hecho no le generaba ningún derecho a la estabilidad en la posición a que se refería el ascenso propuesto, ya que tal situación fáctica no constituía ni un período de prueba, ni un nombramiento provisional –ya que no había habido nombramiento alguno–, lo que no le permitía al funcionario beneficiarse de los plazos cuyo transcurso producen la transformación de ese tipo de nombramiento en definitivo.

III

Lamentablemente, la Corte ha variado de criterio y, aceptando como bueno el del Tribunal de Carrera Administrativa, encuentra que la información dada al funcionario, en relación a la no aprobación de la propuesta de ascenso, es contraria a derecho, por estimar que dicho funcionario tenía ya derecho al cargo al que se refería la propuesta de ascenso, criterio que no comparte quien disiente del presente fallo.

En el presente juicio, la sentencia apelada parte de la consideración de que en el caso concreto el segundo acto emanado de la Jefa de la Zona Educativa adolece del vicio de incompetencia y de inmotivación. Por su parte, la apelante afirma que la funcionaria sólo fue propuesta para el cargo de Directora, pero que la proposición no fue aprobada por la autoridad competente del Despacho, por lo que el a quo no se atuvo a lo alegado y probado en autos.

El Magistrado disidente estima que tal denuncia ha debido ser acogida con lugar, por cuanto no está probado en el expediente administrativo que haya habido nombramiento alguno para el nuevo cargo, sino sólo la proposición de ascenso, la cual no es susceptible, obviamente, de conferir el derecho a tal cargo, por no ser un acto definitivo, ni emanar de la autoridad competente para dictarlo. A juicio del disidente, constituye una contradicción el considerar válido un acto (en proporción) –que, a pesar de ser de trámite, es, además, asimilado a un acto definitivo, creador de derechos, con base en una situación *de hecho*– que, emana del mismo órgano que es considerado carente de competencia. Por lo tanto, se ha debido declarar con lugar la apelación y sin lugar la querrela.

D. Vacaciones

CPCA

7-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

El pago sustituto de las vacaciones a un funcionario público sólo es procedente en caso de producirse el egreso de la Administración Pública del mencionado Funcionario.

Alega la sustituta del Procurador General de la República que erró el a quo al ordenar el pago de vacaciones sustitutivas al querellante, toda vez que éste no ha egresado de la Administración Pública, dado que al término del ejercicio del cargo de libre nombramiento y remoción que desempeñaba en el Instituto querrellado, retornó al ejercicio del cargo de Planificador Jefe III, del cual era titular en el Ministerio de Educación. En tal sentido observa esta Alzada, que el artículo 21 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa

dispone que el pago sustituto de las vacaciones sólo es procedente en caso de producirse el egreso de la Administración Pública, supuesto que no está dado en el caso presente, pues tal como lo sostiene la apelante y lo admite el actor, éste luego de concluir el ejercicio del cargo de Director, para lo cual había obtenido permiso especial del Ministerio de Educación, regresó a éste último sin interrupción para seguir desempeñando el cargo de Planificador Jefe III del cual era titular. De allí que erró el a quo cuando ordenó el aludido pago sustitutivo, y así se decide.

E. *Jubilación*

CPCA

11-4-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Caso: Virgilio Elías Velásquez vs. Instituto Agrario Nacional

La Jubilación puede ser acordada a solicitud del interesado o de oficio.

Sentado lo anterior, pasa la Corte a analizar el argumento relativo a la validez del acto jubilatorio, por estimar el recurrente que dicho acto fue dictado contra su expresa voluntad, para lo cual señala, como fundamento de la solicitud de nulidad, que en aplicación de las normas contenidas en los artículos 94 y 123 de la Constitución Nacional, el artículo 1 de la Ley de la materia, expresa que la jubilación es un derecho y que por lo tanto, de conformidad con el artículo 43 de la Constitución Nacional, podrá ser ejercido libremente por su titular sin más limitaciones que el derecho de los demás y las que deriven del orden público, de tal manera que cada quien decide “*motu proprio*” cuando cree conveniente pedir la jubilación, cuando la ejerce o deja de ejercerla. Al respecto esta Corte observa:

En materia de jubilaciones el texto legal regula en su artículo 3 el derecho a la jubilación ordinaria, la cual se otorga a los empleados públicos por el cumplimiento de 25 años de servicios, 65 años de edad en el caso de los hombres y 55 en el caso de la mujer, de lo que resulta sin ninguna duda que la jubilación es un derecho del funcionario, cumplidos como han sido los presupuestos legales para el otorgamiento, ya que antes es una mera expectativa.

Por otro lado, el artículo 6 del Reglamento de la Ley del Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios en su Capítulo Segundo, señala que la jubilación puede ser acordada a solicitud del interesado o de oficio.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, cursa a los autos (folio 39) del expediente, la comunicación que dirigiera el acto al Presidente del Instituto Agrario Nacional en fecha 01 de agosto de 1988, mediante la cual solicita se le conceda su jubilación a partir del día 03 de septiembre del mismo año, pues para esa fecha ya habría alcanzado la edad requerida por la Ley. De lo que consecuencialmente estima esta Corte que ante la solicitud efectuada por el propio recurrente para que se le concediera su jubilación, la Administración procedió a realizar los trámites necesarios para concedérsela y aún cuando el recurrente no la hubiere solicitado, estaba facultada la Administración para otorgarla de oficio, de conformidad con la norma que lo contempla.

En cuanto a los alegatos esgrimidos por los apoderados actores de las amenazas de las cuales fue objeto el querellante por parte de sus Superiores de ser removido del cargo, por haber elaborado un informe donde hacía recomendaciones para superar la crisis financiera

del organismo y que para evitar interrumpir sus 30 años de servicios, se vio obligado a solicitar la jubilación, solicitud que retiró y dejó sin efecto por razones de conveniencia económica, es necesario analizar los documentos cursantes a los folios que van del 128 al 135 del expediente, en los cuales consta la Comisión que fuera librada al Juzgado Primero de Parroquia del Distrito Federal del Circuito Judicial N° 1, con motivo de la prueba testimonial promovida, en la cual fueron llamados a declarar los ciudadanos Bartolomé Quintero Querales, Yasmil Martínez y José Rafael Maita y hay constancia igualmente que estos dos últimos no comparecieron al Tribunal a rendir declaración en la oportunidad correspondiente (folios 133 vto. y 134) y a pesar de haber acordado el Tribunal Comisionado una nueva oportunidad, a requerimiento de la parte actora, tampoco comparecieron. Con respecto a la declaración rendida por el ciudadano Bartolomé Quintero Querales (folio 133), se aprecia que ante la pregunta formulada por la abogada Carmen Sánchez González ¿Diga el testigo si por ese conocimiento sabe y le consta que el ciudadano Virgilio Velásquez había sido amenazado con la remoción del cargo por algún funcionario del I.A.N.?, respondió: “Encontrándome en mis funciones como Jefe de Investigaciones del I.A.N., fui a la Oficina de Finanzas a solicitar una información de un caso que estaba averiguando, eso fue aproximadamente en el mes de julio en horas de la mañana pude apreciar en el pasillo de la División de Finanzas se suscitaba una discusión, allí habían varias personas entre las cuales se encontraban el Licenciado Virgilio Velásquez y la Dra. Marisol Niño de Ojeda, el tono de la discusión lo que pude apreciar, una cosa muy rápida, que ella no estaba de acuerdo con un informe hecho por Velásquez y que iba a solicitar sancionarlo o destituirlo del cargo. Puedo manifestar que para ese entonces el Licenciado Virgilio Velásquez era Jefe de División de Finanzas de la Gerencia del Instituto y la Dra. Marisol Niño era Gerente de Planificación, Presupuesto y Evaluación”. Lo anterior a juicio de esta Corte, son elementos suficientes para considerar, como efecto considera, que la testimonial en estudio, en ningún momento es suficiente para demostrar la coacción que se invoca para estimar al acto jubilatorio como otorgado con vicios del consentimiento, por lo que esta Corte rechaza dicho testimonio y en consecuencia declara carentes de fundamentos los alegatos relativos a la validez y eficacia, en virtud de que esa declaración en ningún momento contiene una apreciación concluyente para determinar que fue bajo amenazas como el querellante obtuvo su jubilación, de allí que esta Corte desestima dicho alegato, y así se decide.

De igual manera analiza esta Alzada los documentos cursantes a los folios que van del 27 al 36 del expediente y que fueron anexados durante el lapso probatorio por los apoderados actores, marcados con los números 6 y 7, donde constan las comunicaciones que dirigiera el querellante, tanto al Presidente del Instituto Agrario Nacional como al Ministro de Agricultura y Cría, la primera de ellas el día 16 de agosto de 1988 y el 6 de octubre del mismo año la segunda, y de la revisión de dichos recaudos esta Corte observa que, en ambas comunicaciones el querellante solicita se deje sin efecto la tramitación de su jubilación, circunstancia que ya ha sido analizada supra por esta Alzada, ya que se reitera, la Administración estaba facultada para acordarla de oficio. Así se decide.

CPCA

14-6-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Jesús S. Rodríguez vs. INOS

En lo atinente al primero de los alegatos formulados por la Sustituta del Procurador General de la República, donde señala que el “*a quo*” desestimó en forma absoluta los

elementos tomados en cuenta para el cálculo de la jubilación, soslayándose así lo alegado y probado en autos, observa esta Corte que en la recurrida se hace un análisis pormenorizado de los elementos que, en criterio del Tribunal, debieron tomarse en cuenta para realizar el señalado cálculo y no obstante el alegato examinado está planteado en forma genérica no señalándose los elementos que considera debieron tomarse en cuenta al momento de la decisión.

En cuanto al segundo alegato, es decir, que siendo el Instituto Nacional de Obras Sanitarias un organismo que forma parte de la Administración Pública Nacional, debe atenerse en materia de jubilación, lo establecido en el Reglamento de la Ley del Estatuto y de los Municipios, en cuyo artículo 15 se establece que quedan exceptuadas aquellas primas cuyo reconocimiento no se base en los factores de antigüedad y servicio eficiente, observa esta Corte, una vez analizado el Reglamento en referencia, en primer lugar, que no es el artículo 15 sino el 14 del Reglamento vigente para el momento en que fue concedida la jubilación de autos. La señalada disposición reglamentaria contempla textualmente lo siguiente:

“Artículo 14.- El sueldo mensual a fines del cálculo de la jubilación está integrado por el sueldo básico y las compensaciones por antigüedad y servicio eficiente”.

De allí, que tal como lo señala el apelante en la base del cálculo para la jubilación, si bien no se excluyen expresamente las otras primas, se señala expresamente que las que han de incluirse son las de antigüedad y servicio eficiente y, por tanto, tal como lo interpretó la Sustituta del Procurador General de República, las demás han de quedar excluidas y así se decide.

Determinando lo anterior, es procedente la declaratoria con lugar de la apelación interpuesta.

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la abogada Luisa Verde Rojas, actuando en su carácter de Sustituta del Procurador General de la República, contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el 4 de agosto de 1992, la cual revoca. En consecuencia, se declara sin lugar la querrela interpuesta por el ciudadano Jesús Salvador Rodríguez Ramos, asistido por el abogado Guillermo Romero Molero contra los actos administrativos contenidos en la Resolución Nº 04229 de fecha 27 de junio de 1986 y la planilla de liquidación por retiro Nº 1518 del 12 de agosto del mismo año, ambas emanadas del Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS).

4. Remoción

CPCA

8-2-96

Magistrado Ponente: Lourdes Wills Rivera

Caso: Cruz Velásquez vs. República (Ministerio de Relaciones Interiores)

Como punto previo debe analizar esta Corte el asunto relativo a la incompetencia del órgano que dictó las medidas de remoción y de retiro, que afectaron al querellante, no sólo

por ser éste un aspecto determinante para resolver la presente controversia, sino, además, porque se trata de un vicio de orden público alegado con posterioridad a la presentación del escrito contentivo de la querrela interpuesta –y no analizado de oficio como erradamente se señala en la sentencia recurrida– declarado con lugar por el a quo, el cual, de resultar correctamente apreciado, incidiría sobre los actos recurridos de nulidad y haría innecesaria la consideración de cualquier otro vicio alegado por el accionante.

En tal sentido, corresponde a esta Corte precisar una vez más, que el vicio relativo a la incompetencia del órgano que emitió los actos recurridos, por ser materia de orden público, puede ser alegado por la parte interesada en cualquier estado del proceso. De manera que, en criterio de la Corte, ninguna infracción de ley cometió el Tribunal de la Carrera Administrativa, cuando decidió al respecto con base en el alegato presentado por el recurrente, con posterioridad a la presentación de su querrela. En consecuencia, debe declararse improcedente la denuncia de la apelante en este punto y así se decide.

Corresponde ahora decidir a esta Alzada sobre los argumentos con base a los cuales la apelante rechaza la incompetencia declarada por la primera instancia. En tal sentido se observa que el a quo declaró viciados los actos administrativos de remoción y retiro del recurrente, por estimar que fueron dictados por la Directora de la Oficina Ministerial de Personal del ente querrellado, quien debió hacerlo dictando los respectivos actos en forma individualizada, para aplicar la medida de reducción de personal.

Por su parte, la abogada de la República aduce que el juzgador no apreció el oficio cursante en autos, mediante el cual el Ministro confiere a la mencionada Directora, atribuciones suficientes para que ejecute la remoción y retiro de los funcionarios afectados por la reducción de personal aprobada en Consejo de Ministros el 31 de enero de 1991.

Al respecto se observa que, la delegación de atribuciones es el conferimiento a través de una línea jerárquica de una organización administrativa, de ciertas competencias o de atribuciones inicialmente otorgadas por el ordenamiento jurídico a un órgano determinado, y que son transferidas por éste a un órgano inferior en virtud de un acto de delegación.

Ahora bien, la delegación ha de ajustarse en sus ámbitos, formal, subjetivo y objetivo a lo dispuesto por la norma que lo prevé. En este orden, es necesario distinguir: a) A quien compete la atribución de remover, y b) A quien corresponde notificar las consecuentes decisiones de remoción y retiro.

Según lo dispone el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia para nombrar, remover, destituir y retirar, sólo la tienen las máximas autoridades de los organismos que, en el caso de los Ministerios, obviamente es el ciudadano Ministro.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central, los Ministros pueden delegar algunas de sus atribuciones en otros funcionarios con la limitación dispuesta expresamente en el numeral 25 del artículo 20, esto es, que solo pueden hacerlo en el Director General y en los Directores Generales (Sectoriales) y en ningún otro funcionario, siendo requisito indispensable que la delegación debe publicarse en *Gaceta Oficial*, extremos éstos cuyo cumplimiento no está demostrado en autos.

En efecto, el oficio aludido por la parte apelante, dirigido por el Ministro de Relaciones Interiores a la Directora de la Oficina Ministerial de Personal, a los fines indicados, es del tenor siguiente:

“Me dirijo a Ud., con el fin de hacer de su conocimiento que en Consejo de Ministros Nº 125 de fecha 31 de enero de 1991, me fue autorizada la reducción de personal del Ministerio que presido, específicamente de doscientos cuarenta y cinco (245) cargos, según lo contemplado en el artículo 53, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa,

de conformidad con lo aprobado en Consejo de Ministros Nº 116 del 13-12-90, referente a la reducción del 10% de los gastos de personal correspondientes al ejercicio fiscal 1991.

En este sentido, le solicito la ejecución de todas las acciones concernientes a la ejecución de la precitada medida dentro de la normativa legal que rige la materia en cuestión”.

En consecuencia, debe concluirse que la Directora de la Oficina Ministerial de Personal no tenía facultad para adoptar las decisiones de remoción y retiro del actor. Así se declara.

Por otro lado es necesario destacar, como lo ha sostenido esta Alzada en decisiones anteriores, que el acto administrativo de aprobación del Consejo de Ministros de la medida de reducción de personal, no es el acto de remoción del querellante, sino que constituye un requisito previo establecido por la Ley, para que el Ministerio pueda tomar o no válidamente la decisión de remover a los funcionarios afectados por dicha medida. En el presente caso la Directora de la Oficina Ministerial de Personal, no era competente para remover ni retirar al querellante, sino para notificarle dichas medidas. En consecuencia, los actos impugnados se encuentran viciados de incompetencia, y así se declara.

Respecto a la impugnación referente a que la sentencia es condicional, por cuanto ordena el pago de los sueldos dejados de percibir, desde la fecha del ilegal retiro hasta la reincorporación al cargo del querellante, se observa que tal restitución al cargo debe producirse inmediatamente después de la publicación de la sentencia que así lo ordena, o de su notificación, si fuere el caso, por lo cual, no puede hablarse de condicionalidad o indeterminación alguna del pago ordenado. Este punto ha sido objeto de pronunciamiento por esta Corte en diversos fallos y en tal sentido, en sentencia del 27 de abril de 1993, se dejó establecido que:

“las sentencias que anulan un acto de retiro ordenan la reincorporación del querellante victorioso al cargo que ocupa y el pago de los salarios dejados de percibir por aquél hasta su reincorporación, no son condicionales, ya que nada impide su inmediata ejecución, ni se debe esperar hecho futuro alguno para definir la pretensión deducida”. (Sent. CPCA 27-4-93 Caso Ángel Rodríguez vs. Instituto Agrario Nacional).

Así mismo, en sentencia de fecha 19 de octubre de 1994, esta Corte expresó:

“Con su anulación, el acto ilegal desaparece del mundo jurídico, el funcionario ilegalmente separado de la administración retorna a ésta de pleno derecho, es decir, reingresa a ella por el sólo pronunciamiento de nulidad, sin embargo, el restablecimiento de la situación jurídica infringida exige, además, la reincorporación material del funcionario al cargo, a sus labores, con todos sus derechos y obligaciones, y entre tales derechos, se halla sin duda el relativo a la percepción del sueldo correspondiente hasta tanto se normalice, por virtud de la reincorporación material, su situación”.

Con fundamento en los criterios jurisprudenciales transcritos, que una vez más se ratifican, estima la Corte que la disposición del a-quo al ordenar el pago de sueldos dejados de percibir desde la fecha del ilegal retiro hasta el día de la reincorporación efectiva del funcionario reclamante, en forma alguna hace condicional el fallo recurrido, por lo que en consecuencia, no resulta infringido el artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, como ha señalado el apelante y así se declara.

Voto salvado de los Magistrados Gustavo Urdaneta Troconis y María Amparo Grau

Los Magistrados Gustavo Urdaneta Troconis y María Amparo Grau salvan su voto en el presente fallo por discrepar de los motivos sostenidos por la mayoría sentenciadora para fundar su decisión. He aquí las razones de su disenso:

I

El Tribunal de la Carrera Administrativa declaró nulo el acto de remoción por considerar que el mismo emanó de un órgano incompetente, no obstante que el querellante no lo hizo valer en su libelo, sino que lo planteó posteriormente en el curso del proceso.

La parte apelante denunció ante esta Alzada el vicio de incongruencia del que adolece, a su juicio, el fallo apelado, por no haber sido dictado con base en lo alegado y probado en autos.

En la sentencia de la que se disiente se estimó que ninguna infracción de la Ley cometió el Tribunal de la Carrera Administrativa cuando decidió al respecto sin previo argumento de parte, por tratarse de una materia de orden público. De esa manera, la mayoría sentenciadora reiteró, una vez más, el criterio jurisprudencial que esta Corte ha venido sosteniendo en relación con el vicio de incompetencia, considerado siempre y en toda circunstancia como de orden público.

II

Por lo que respecta al carácter de orden público atribuido por la referida jurisprudencia a toda la materia referente a la competencia, la disidente del presente fallo –ratificando el criterio que han expuesto en votos salvados anteriores– deben afirmar que en nuestro ordenamiento positivo no es posible incurrir en tal generalización. Partiendo de la premisa de que el carácter de orden público viene dado por el hecho de tratarse de un vicio de nulidad absoluta, es necesario recordar que sólo tiene esta condición la incompetencia cuando es *manifiesta*, esto es, cuando la misma es “notoria, patente, clara, evidente o grosera”, en los términos usados por nuestro Máximo Tribunal en las últimas sentencias en que ha abordado el punto, desde que, con mucho acierto, abandonó su anterior criterio sobre la materia, igualmente generalizante e indiscriminado (ver sentencias “líderes”, de fecha 19 de octubre de 1989, en el caso Edgar Guillermo Lugo Valbuena, y 31 de enero de 1990, en el caso Farmacia Unicentro, C.A.).

Por otra parte, manifestación del carácter no evidente de la incompetencia en los casos de delegación es que tal mecanismo constituye una modalidad que está referida a la transferencia del ejercicio de una competencia y no a la transferencia de la competencia misma, como se afirma en el fallo del cual se disiente.

Finalmente, no encuentran los disidentes que guarde relación con el aspecto de la delegación lo relativo a la determinación de a quién corresponde realizar la notificación, pues la delegación afecta el ejercicio de la competencia del acto –lo cual atañe a su validez–, en tanto que la notificación está vinculada a su eficacia.

III

Con base en el expresado criterio –acorde no sólo con nuestra legislación vigente y con el significado correcto que tiene el adjetivo “manifiesta”, sino también con el carácter excepcional que ha de darse a la nulidad absoluta, conforme al principio favor acti–, los autores de este voto salvado consideran que difícilmente puede hablarse de *incompetencia manifiesta* cuando la misma no ha sido advertida por el querellante, quien no la hizo valer en su recurso. Sólo fue determinada de oficio por el tribunal de primera instancia, al cabo de un complejo análisis en el que realizó un detenido examen del expediente, sobre aspectos que no

habían sido denunciados en el juicio, tales como el concepto y alcance de la delegación y el significado de algunos documentos que conforman el expediente administrativo, lo que evidencia aún más lo no manifiesto del pretendido vicio.

Por lo tanto, independientemente de que exista o no tal incompetencia, lo cierto es que en ningún caso ha podido hablarse de una incompetencia manifiesta, razón por la cual no se puede sostener que se tratara de un asunto de orden público. Por ende, estima la disidente que ciertamente incurrió el a quo en el vicio de incongruencia, supliendo argumentos a una de las partes, razón por la cual el fallo ha debido ser anulado.

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Carmen Plaza vs. República (Ministerio de Educación)

Declarada como ha sido la nulidad del fallo apelado, esta Corte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 209 del Código de Procedimiento Civil, pasa a pronunciarse sobre el fondo de la querrela interpuesta y al efecto observa:

En su libelo el querellante alega lo siguiente, para fundamentar su demanda:

“1.- Que la ciudadana Carmen Plaza de Piñero, es funcionario de carrera en el ejercicio de la función Docente y fue ascendida a partir del 01-01-84 al cargo de Profesor a Tiempo Completo en el Ciclo Combinado “Trino Celis Ríos”, que funciona en Palo Negro, Distrito Girardot, Estado Aragua, donde con anterioridad se desempeñaba como Profesora por horas.

2.- Que en fecha 13 de noviembre de 1984, fue notificada por la Jefe de la Zona Educativa del Estado Aragua de que debe ajustarse a lo que establece la normativa del plantel, por oficio N° 341, de fecha 09-11-84.

3.- Que el acto administrativo es violatorio de los dispositivos contenidos en los artículos 6, 12 y 13 de la Ley de Carrera Administrativa, así mismo del ordinal 4° del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues está viciado de nulidad absoluta, por incompetencia del funcionario que lo dictó después de más de 10 meses en ejercicio del cargo de Profesor a tiempo completo por la accionante.

4.- Que existe ausencia total y absoluta de motivación, por lo que se violan los artículos 9 y 18 ordinal 5° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al no expresar los motivos razones legales y de hecho que llevaron a tomar esa determinación que coarta y restringe el ejercicio de los derechos que le otorga a la querellante la Ley Orgánica de Educación y la Ley de Carrera Administrativa.

5.- Que el acto administrativo contenido en el precitado oficio es violatorio del dispositivo contenido en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, referido al acto de notificación y al señalamiento de los derechos que le asisten al administrado y de los recursos que pueda ejercer cuando considere sus derechos conculcados, por lo que esa inobservancia hace nulo el acto conforme a la previsión del artículo 74 *ejusdem*.

6.- Que el acto administrativo se hace nulo dada su ilegalidad, por violación expresa del artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que fue dictado para revocar el acto del nombramiento, por ascenso, en virtud de que el mismo está basado en autoridad de cosa juzgada administrativa por haber transcurrido más de 6 meses desde el 01-01-94 al 13-11-84, cuando se hicieron las respectivas

notificaciones, por cuanto había creado a favor de la ahora accionante derechos subjetivos, directos y particulares, tales como derecho al ascenso, derecho a la estabilidad a la remuneración.

7.- Que se demanda la cancelación a la accionante por la cantidad de doscientos mil bolívares (Bs. 200.000,00) por concepto de reparación al grave daño causado en lo moral y material, por el acto ilícito de la ciudadana Jefa de la Zona Educativa, ya que la querellante ha estado sometida a una constante presión por parte de la Comunidad Educativa de los Alumnos, de los colegas Profesores, que le ha desestabilizado emocionalmente, incluso en el seno de su familia y es permanente su angustia por la suerte de su status jurídico en el ejercicio de la función pública, después de nueve (9) años de servicio, y por lo que en lo material debe cancelar honorarios profesionales al abogado que le debe defender los derechos otorgados por la Ley”.

Como punto previo, esta Corte considera necesario pronunciarse sobre el alegato explicado por la querellante, referente a la incompetencia del funcionario emisor del acto impugnado, y al efecto se observa, que el acto impugnado, que corre inserto al folio 14 del presente expediente, fue suscrito por la Jefe de la Zona Educativa del Estado Aragua, y no por la Máxima Autoridad del Ministerio y a la que le corresponde, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa.

Así pues, en reiteradas oportunidades esta Corte ha señalado que no se escapan a su consideración la naturaleza de actos de trámite que tienen las proposiciones de nombramiento, bien para la designación de un funcionario o para conceder un ascenso, el cual sólo produce efectos jurídicos en lo atinente al procedimiento, pero no intersubjetivos, pues ello le corresponde a los actos definitivos.

Pero en el presente caso, estamos ante una proposición de nombramiento con características peculiares debido a que se evidencia de los autos, que una vez formulada dicha proposición, se puso en posesión del cargo a la querellante quien ejerció sus funciones hasta el momento en que recibe la comunicación en que se le participa “que se ajuste a lo que establece la informática del Plantel”. Y si bien la reiterada jurisprudencia ha sido unánime en que una proposición de nombramiento no constituye nombramiento como tal, no obstante el lapso de nueve (9) meses, diez (10) días transcurridos en el ejercicio del cargo por el funcionario de autos va más allá de la previsión del artículo 36 párrafo Tercero de la Ley de Carrera Administrativa, ya que esa disposición contempla el término máximo de treinta (30) días para cubrir interinamente una vacante y, de ser provisional, debe ser ratificado o revocado en un plazo no mayor de seis (6) meses, no evidenciándose en el caso de autos el cumplimiento de lo previsto en la norma en el lapso mencionado.

De allí que al haber emanado el acto del Jefe de la Zona Educativa, el mismo está viciado de nulidad por haber sido dictado por una autoridad incompetente, y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis

El Magistrado Gustavo Urdaneta Troconis disiente del criterio sustentado por sus honorables colegas que conforman la mayoría que aprobó la sentencia que antecede. Con la venia de estilo, procede a exponer a continuación las razones de su disentimiento:

I

El punto en debate en este juicio es similar al resuelto en muchos casos anteriores por esta misma Corte: a un funcionario del Ministerio de Educación –en este caso, la ciudadana Carmen Plaza de Piñero– le es comunicado por la Jefatura de la Zona Educativa correspondiente, que su ascenso para un cargo superior ha sido propuesto ante las

autoridades competentes y de inmediato dicho funcionario comienza a desempeñar las funciones propias del nuevo cargo; pasado el tiempo, la misma Jefatura de la Zona le comunica que su ascenso no fue aprobado, por lo que debe reintegrarse a las labores correspondientes a su cargo.

El funcionario, creyéndose con derecho a mantenerse en el cargo para el que había sido propuesto sin éxito, plantea la correspondiente querrela, que el Tribunal de la Carrera Administrativa en su momento declara con lugar, en una decisión que parte del supuesto de que el funcionario efectivamente tenía derecho a ese nuevo cargo, para el cual llenaba los requisitos.

II

Numerosos casos como el planteado fueron resueltos por esta Corte, al conocer de ellos en alzada, de una manera totalmente diferente a la adoptada por el a quo, como sucedió en las sentencias de fecha 24 de abril de 1986 y 30 de abril de 1987. Considerando que el punto central a dilucidar era el referente a la competencia, precisó –a diferencia de lo que se hace en la presente causa– que el mismo interesaba no sólo respecto del acto por el cual se comunicó al interesado la no aprobación del ascenso, sino también respecto del acto mediante el cual se había informado acerca de la proposición del ascenso.

En efecto, la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa presuponía que el funcionario ya era titular del nuevo cargo, lo cual, a su vez, implicaba entender que la proposición de ascenso era un verdadero nombramiento.

Al analizar este último acto, en las referidas decisiones esta Corte determinaba que en realidad no era un nombramiento, sino –como su nombre mismo lo indica– una simple proposición que, para alcanzar su propósito, habría debido ser aprobada por el órgano competente para hacer los nombramientos: el Ministro. Aceptar como nombramiento válido la mera proposición que fuera elevada a la consideración del órgano competente por la autoridad regional conduciría –razonaba la Corte– a asignarle a esta misma autoridad regional una legitimidad para tomar tal tipo de decisión, legitimidad de la cual carece.

Al dejar sentado que no se había producido ascenso alguno, la Corte se veía conducida a la única conclusión razonable: la notificación de la no aprobación del ascenso no era una remoción, ni una revocatoria del ascenso, como explícita o tácitamente había considerado en forma errónea el a quo. La Corte no soslayaba el hecho de que el interesado había desempeñado de hecho las funciones inherentes al nuevo cargo, pero atinadamente señalaba que ese *hecho* no le generaba ningún *derecho* a la estabilidad en la posición a que se refería el ascenso propuesto, ya que tal situación fáctica no constituía ni un período de prueba, ni un nombramiento provisional –ya que no había habido nombramiento alguno–, lo que no le permitía al funcionario beneficiarse de los plazos cuyo transcurso producen la transformación de ese tipo de nombramiento en definitivo.

III

Lamentablemente, la Corte ha variado de criterio y, aceptando como bueno el del Tribunal de Carrera Administrativa, encuentra que hay una incompetencia en el acto que el querellante denuncia como conculcatorio de un derecho del cual ya era titular.

Es éste el caso del fallo del cual se discrepa: a pesar de comenzar recordando muy acertadamente lo que ha sido la jurisprudencia de esta Corte –una proposición de nombramiento es un acto de trámite, que no genera por si solo derechos adquiridos y que solo produce efectos jurídicos en lo atinente al procedimiento– la sentencia termina asimilando la proposición de ascenso a un nombramiento provisional, para concluir

afirmando que en el caso de autos la Administración actuó en contra de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 36 de la Ley de Carrera Administrativa, el cual –a juicio del disidente– no es aplicable al caso, dado que en ningún momento hubo nombramiento ni provisional ni, mucho menos, definitivo.

En efecto, no cabe duda al Magistrado disidente que en el expediente administrativo está probado que no hubo nombramiento alguno para el nuevo cargo, a menos que se tome como tal la proposición de ascenso, caso en el cual la mayoría sentenciadora habría debido considerarlo tan nulo como la notificación de que tal proposición no fue aprobada, ya que ambos emanaron del mismo órgano incompetente para hacer o para revocar nombramientos.

Ello habría conducido a lo que ha debido ser la decisión correcta en este caso: declarar con lugar la apelación y sin lugar la querrela.

CPCA

16-5-96

Magistrado Ponente: Gustavo Urdaneta Troconis

Caso: Joseph Remedor vs. República (Ministerio de Información y Turismo)

Ahora bien, para la solución de la presente impugnación, se hace necesario determinar si –tal como lo sostuvo el tribunal *a quo*– existió imprecisión en la identificación del supuesto que dio lugar a la remoción o, por el contrario, como lo sostiene el apelante, fue motivado correctamente el referido acto, con la debida identificación de su causal. Para ello, debe analizarse el acto en cuestión y, al efecto, se observa que en el oficio por el cual le fue notificado al ciudadano Joseph Remedor el acto de remoción, identificado con el N° 271, del día 28 de junio de 1985 (folio 4 del expediente), se le indica al funcionario su remoción, “debido al proceso de reorganización administrativa” del Ministerio.

Es claro, pues, que el acto de remoción impugnado si indica un fundamento para la adopción de la medida de reducción de personal: el proceso de reorganización administrativa del organismo. Ahora bien, aunque la expresión “reorganización administrativa” no aparece literalmente contenida en el ordinal 2° del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, no es menos cierto que en el mismo figura como causal de reducción de personal la de “cambios en la organización administrativa”.

Siendo evidente que “reorganizar” es sinónimo de “cambiar la organización”, no hay duda de que, en el texto del oficio analizado aparece una clara e inequívoca referencia a la causal de “cambios en la organización administrativa”, sin que pueda razonablemente alegarse indefensión por la utilización de un sinónimo que en nada cambia el sentido de la expresión legal. Por tanto, no existe la inmotivación señalada por el a quo, como ya lo ha precisado esta Corte en constante jurisprudencia sobre casos similares al de autos.

En efecto, el criterio anterior fue sostenido por esta misma Corte, en un caso similar al presente, en la sentencia del 8 de octubre de 1991 recaída en el caso Luis Beltrán Carvajal contra acto del Instituto Nacional del Menor. En ese fallo se lee lo siguiente:

“(…) a juicio de esta Corte, no existe el vicio de inmotivación, toda vez que al hablarse de reorganización administrativa queda implícita la causal “*cambios en la organización administrativa*”, que fue el motivo de la reducción de personal (...). Al respecto, el *Diccionario de Derecho Usual* de Guillermo Cabanellas establece que debe entenderse por Reorganización “la nueva organización de algo”, lo cual siempre implica cambios o transformaciones (...)”. (Subrayado del original).

Debe observarse, por lo demás, que en el acto de aprobación de la medida de reducción de personal por parte del Consejo de Ministros se indicó la causal invocada, con los mismos términos del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa. De esta forma, en el folio 46 del expediente consta una comunicación suscrita por el Director General del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia y el Jefe de la Oficina de Secretaría del Consejo de Ministros, dirigida a la Directora Ejecutiva de la Oficina Central de Personal –de fecha 25 de abril de 1985–, en el que certifican el acta de aprobación de la medida de reducción de personal por el Consejo de Ministros y transcriben el texto de la misma, precisándose que la reducción se fundamenta en la causal “cambios en la organización administrativa”.

En consecuencia, resultan procedentes las denuncias realizadas por la parte apelante, por lo que debe revocarse la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa, en lo referido a la declaratoria de nulidad del acto de remoción del ciudadano Joseph Remedor, al haberse constatado que este fue anulado con base en una afirmación no ajustada a la realidad (inexistencia del informe técnico) y en un supuesto vicio de inmotivación fundado en una errada interpretación de las causales de reducción de personal. Así se declara.

CSJ-SPA (350)

29-5-96

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En cuanto a la denuncia de violación al derecho a la defensa, contemplado en el artículo 68 de la Carta Magna, si bien es criterio jurisprudencial reiterado, que la Administración, en su actuar, debe siempre otorgarle a los particulares posiblemente afectados una oportunidad para que se defiendan, alegando y probando lo que estimaren pertinente, en el caso concreto se observa que la emisión del acto impugnado no es el resultado de un proceso sancionatorio de algún tipo, sino que es dictado en el marco de una relación laboral y en virtud de considerar la Administración que el actor ejercía un cargo de libre nombramiento y remoción por el cual podía ser removido, sin previo aviso, en cualquier momento.

Ello, y el hecho de que en todo caso resultaría necesario verificar previamente si el cargo desempeñado por el actor era efectivamente de libre nombramiento y remoción –lo cual escapa de la decisión del amparo–, impiden que la Sala alcance presunción suficiente de que era necesario para la validez de la decisión del Ministro de Relaciones Exteriores abrir un procedimiento administrativo contradictorio, con participación del actor, pues, de ser el cargo de libre nombramiento y remoción efectivamente siempre dependía de éste adoptar libremente cualquier decisión sobre la estadía o no del accionante en el puesto donde se desempeñaba. Así se declara.

CPCA

28-3-96

Magistrado Ponente: Teresa García de Cornet

Al respecto debe señalarse que, de manera reiterada ha pretendido esta Corte debe dejar aclaradas las diferencias entre la remoción y la destitución (Véase sentencia de fecha 17 de noviembre de 1992, expediente Nº 90-11461, caso: Blanca Rodríguez de Petit). En efecto, la remoción otorga al funcionario competente el poder discrecional de decidir sobre el cese del desempeño del funcionario de libre nombramiento y remoción. La destitución, por el contrario –que presupone la comisión de una falta– constituye la máxima sanción adoptada en uso de las potestades disciplinarias que posee la máxima autoridad administrativa, y

supone, la sustanciación de un procedimiento contradictorio destinado a verificar si la falta imputada realmente fue cometida, pudiendo el funcionario en el curso del procedimiento ejercer las defensas que considere convenientes.

5. Remoción

CSJ-SPA (175)

19-3-96

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Martín W. Sucre vs. Consejo de la Judicatura

1.- Para que se entienda que un funcionario ha renunciado debe existir la manifestación inequívoca de su voluntad de poner fin a la relación laboral; por tanto, dicha manifestación debe ser *formal y expresa*; y

2.- Debe existir *aceptación* de la renuncia.

En cambio, la renuncia tácita opera cuando el supuesto de hecho se subsume en el tipo legal que la presupone, esto es, ante la inasistencia del funcionario, vencido que sea el término de la licencia o su prórroga.

Esta diferenciación se aprecia claramente al comparar el contenido de los literales “b” (renuncia expresa) y “c” (renuncia tácita) del transcrito artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el presente caso, el acto impugnado hace referencia a la comunicación del abogado Martín Wilfredo Sucre López indicando que el mismo participó “...su renuncia al cargo de Juez Sexto de Parroquia del Distrito Federal...” (folio 106), y señalando, además, que se “aceptó la renuncia”; de lo anterior se infiere que el órgano administrativo se refirió al supuesto de “renuncia expresa”, lo cual impone a esta Sala verificar si se llenaron los extremos que impone la normativa aplicable.

Así, existe en el expediente una comunicación de fecha 11 de julio de 1992, calificada en el sentido antes indicado (renuncia expresa) y aceptada como tal, en la cual se aprecia que el recurrente, además de plantear una solicitud de “designación de Juez Titular a Juez Suplente del Juzgado Segundo, Cuarto o Sexto de Parroquia de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda en ese mismo orden de prelación”, concluyó señalando en su párrafo final que de no ser posible lo solicitado, *quedaba a las gratas órdenes del organismo administrativo* “para cualquier suplencia que en el futuro se pudiese presentar”. Frase ésta que, en opinión del representante de la Procuraduría General de la República, refleja la renuncia expresa del funcionario, opinión que este Máximo Tribunal comparte, por lo que considera que el organismo administrativo no partió de un falso supuesto de hecho ya que sí se dieron las circunstancias fácticas que, analizadas, condujeron a estimar, en atención a la normativa aplicable, que el administrado había en efecto renunciado y así se declara.

JURISPRUDENCIA

Comentarios Jurisprudenciales

*Ámbito jurisprudencial del recurso jurisdiccional contra las conductas omisivas de los funcionarios públicos**

Carlos Luis Carrillo Artilles

Abogado

I. INTRODUCCIÓN

1. *Generalidades*

Es aún cotidiano el hecho de conseguirnos con una multiplicidad de situaciones, en las cuales el ciudadano común se ve realmente afectado en su esfera jurídica subjetiva, por una muy usual actitud de inercia de los Funcionarios Públicos pertenecientes a la Administración Pública, quienes en innumerables ocasiones incurren en una serie de omisiones ilícitas, al no realizar actuaciones primarias a las cuales están obligados expresamente por Ley, o al no resolver peticiones presentadas a su consideración por los particulares-administrados, evadiendo e infringiendo así, múltiples deberes legales de diverso orden y jerarquía, que imperativamente rigen a dicho Ente Administrativo, ya que se consideran protegidos por el principio tradicional de Derecho Administrativo Clásico, que se basa en la inexorable necesidad de la existencia de un acto administrativo previo, producto de una decisión formal de la Administración, como condición de acceso al Contencioso Administrativo, siendo una "... prerrogativa de que solo después que ella decida formalmente un asunto mediante acto administrativo es que puede ser llevada a juicio.."¹.

Sin embargo, afortunadamente con el devenir de las últimas décadas, hemos sido testigos de como se ha desencadenado en Venezuela, una tendencia progresiva en la praxis jurisprudencial del Contencioso Administrativo, dirigida a la decantación y depuración de los mecanismos judiciales existentes que permiten el Control de las actividades propias del espectro de acción de la Administración Pública, con la finalidad de racionalizar al máximo el proceder de tal Administración Activa, y por ende, fortalecer el Estado de Derecho a través de la protección del Principio de Legalidad, tan reiteradamente vulnerado por los citados funcionarios públicos, aludiendo el argumento jurídico de la Presunción de Legalidad del Obrar Administrativo.

Esta nueva reacción jurisprudencial, no obedece a un animo exacerbado o descontrolado del Juez Contencioso en usurpar o manipular las actividades propias de los entes administrativos, sino que ajustadamente tiene su fundamento, en el ámbito de atribuciones que corresponden a la esfera exclusiva de actuación del Juez Contencioso Administrativo, las cuales se bifurcan en una dualidad de funciones, entendidas como la Función Justicial y la Función de Control.

* Trabajo presentado en el curso sobre *Nuevas Tendencias del Contencioso-Administrativo*, a cargo del Prof. Allan R., Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialidad en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, 1996.

¹ BREWER-CARIAS, Allan Randolph. Consideraciones sobre El Contencioso-Administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente la administración, en *Revista de Derecho Público* N°. 49. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1992. pág. 6.

De tal manera que el Juez detenta la Función Judicial, como cualquier otro ente jurisdiccional al dirimir controversias dimanando fallos con fuerza de Cosa Juzgada; pero desarrolla la Función de Control sobre el actuar administrativo, a través del ejercicio básico de los dos aspectos fundamentales del Contencioso Venezolano, por una parte: “La Universalidad del Control de los Actos”², que implica o atañe la concepción de que no existe acto dimanado de órgano alguno, que escape o no tenga Control Jurisdiccional; y por otra parte, el “Derecho Fundamental del Administrado a la Tutela Judicial Efectiva de sus Derechos frente a la Administración”, para “...controlar el cumplimiento del principio de la legalidad y de legitimidad por la Administración, es decir, por sus actos, hechos, y relaciones jurídico-administrativos originados por la actividad administrativa.”³.

Es así como el Juez Contencioso Administrativo, en su labor casi Pretoriana, ha ido afinando las instituciones procesales existentes en la búsqueda de una real aplicación de justicia, en estricto apego y atención al mandato Constitucional del artículo 206 de la Constitución de la República de Venezuela; precepto que exalta, no solo una revisión de la licitud de los actos administrativos existentes, como expresión de los denominados Procedimientos de Segundo Grado, sino que se configura como un cúmulo más vasto de posibilidades y vías jurisdiccionales, que encuentran su única razón de ser, en la protección de la legalidad de toda la extensión y universalidad de aspectos que abarcan la actividad administrativa, lo que implica la factibilidad de una variedad de recursos de distinta gama, entre los cuales cabe perfectamente la viabilidad del dirigido a Controlar las Actitudes o Conductas Omisivas de los Funcionarios Públicos pertenecientes al hipertrofiado aparato estatal administrativo.

Quizás este raciocinio, no sea muy evidente o plausible para un sector escéptico de la Doctrina, el cual concibe con un ánimo restrictivo, que el Sistema Contencioso Administrativo solo se agota en los citados Procedimientos de Segundo Grado, olvidando la existencia real del Derecho Fundamental del Ciudadano Administrado a la Tutela Judicial Efectiva frente a toda Actividad desplegada por la Administración, lo que posibilita el acceso y disposición de una amplia pluralidad de pretensiones reconocidas por nuestro ordenamiento jurídico, recurribles ante los órganos jurisdiccionales, entre las cuales resalta notoriamente, la del accionante quejoso, que impugna una inercia, omisión o negativa del ente administrativo, por comprobarse inmerso en un supuesto legal que impone una obligación específica y concreta de obrar para la Administración, y que supone como subsecuente consecuencia, la realización por ende de un acto o acción de orden administrativo.

De tal manera que, cuando existe una especial previsión en un supuesto de hecho de una norma de rango legal, la cual determina taxativa e imperativamente, una obligación legal, concreta y específica de como dicho Funcionario deba actuar, conformando lapidariamente una conducta reglada para éste, por un grado de vinculación máxima a dicha norma, y sin caber ningún margen de discrecionalidad, nos encontramos en presencia de una peculiar situación bicéfala entre Administración-Administrado, constituida por la Relación “Deber Legal Específico de Actuación Administrativa - Poder Jurídico del Particular Peticionante”, que otorga a dicho Particular, la facultad de constreñir a la Administración para que cumpla con los actos a que este obligada a efectuar, lo que posteriormente, se configuraría como un Derecho Subjetivo de orden administrativo habido en cabeza del mismo Particular Solicitante, originado por el incumplimiento de dicha obligación, al producirse la omisión en el actuar administrativo y que se materializaría por la falta de substantividad del acto incumplido, “...

² Al respecto ver: BREWER CARIAS, Allan Randolph. La Universalidad del control contencioso-administrativo, en *Revista de Derecho Público*. N°. 46. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1991. Pags. 6 y 7.

³ BREWER CARIAS, Allan Randolph. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y La Jurisprudencia Venezolana*. Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1964. pp. 295.

ya sea porque la Administración se abstenga a dictar el acto requerido o sea porque se niegue a hacerlo ...”⁴.

Por ende, ese derecho subjetivo del particular a que le sea otorgado el acto requerido, nace en el justo momento en que se conjugan, las dos situaciones concurrentes idóneas para tal génesis, como lo son, por una parte, el cumplimiento de los requisitos necesarios previstos en el dispositivo legal para solicitar la actuación de que se trate, y por otra, la exigencia a la Administración Activa de la realización de la conducta a la que este obligada específicamente por Ley; ya que sería una imprecisión técnica afirmar, que el particular adquiere un derecho subjetivo frente a la Administración por un proceso mental del mismo, al tan solo considerarse inmerso en un supuesto de hecho de una norma; resultando indisponible entonces, la necesidad de efectuar una solicitud conminando a la Administración a actuar.

Muy distinto es el momento en el cual se genera la legitimación procesal para recurrir a la vía judicial, la cual a todas luces, emerge en el preciso instante en el que se materializa el incumplimiento efectivo por parte de la Administración, al desacatar el imperativo legal indicado en el supuesto de hecho normativo y contentivo de la inflexible obligación legal, específica y concreta; lo que produce una legitimación activa especial, en cabeza del aludido solicitante para concurrir a la Jurisdicción Especial Contenciosa Administrativa al efecto de interponer el Recurso Especialísimo de Carencia o por Abstención contra las Conductas Omisivas de los Funcionarios Públicos.

2. Antecedentes Históricos

Este ulterior mecanismo de impugnación jurisdiccional de la inacción administrativa, es el denominado Recurso por Abstención o Carencia contra las Conductas Omisivas o Negativas de los Funcionarios Públicos, de muy vieja data en nuestra legislación patria, ya que surge primitivamente en la Ley Orgánica de la Corte Federal del 19 de Julio de 1925, en el artículo 11 ordinal 19º, como un medio procesal para “Conocer de la negativa de los funcionarios federales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes federales cuyo cumplimiento no éste atribuido a otro tribunal”⁵, permaneciendo aletargado por algún tiempo, hasta que fue desarrollado por vía jurisprudencial, teniendo como punto de partida los pronunciamientos dimanados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, alrededor del inicio de la década de los años ochenta, casi coetáneos con los fallos dimanados por la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en torno a la misma materia.

3. Correlativos similares en Derecho Comparado

Es realmente paradójico el hecho, que el enunciado Recurso contra las Conductas Omisivas de los Funcionarios Públicos, sea una creación exclusiva de nuestro ordenamiento jurídico, que solo utilizó del Derecho Francés el termino semántico “Recours en Carence”, para aludir a tan singular vehículo procesal, sin existir ninguna figura jurídica a nivel mundial que presentara idénticas características, y que hubiere sido concebida como un mecanismo jurisdiccional para atacar las inercias administrativas, legitimando al administrado para recurrir a los órganos jurisdiccionales con la pretensión de impugnar tal omisión; sin embargo, en Derecho Comparado, nos encontramos con ciertos ejemplos de correlativos similares al recurso venezolano.

⁴ BREWER CARIAS, Allan Randolph. *Nuevas Tendencias del Contencioso Administrativo en Venezuela*. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo UCAB N° 4. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1993. pp. 106.

⁵ MOLES CAUBET, Antonio. *El Sistema Contencioso Administrativo Venezolano en el Derecho Comparado*, Colección Estudios Jurídicos N° 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1981. pág. 10.

Tal sería el ejemplo de Alemania, al prever en su Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del 21 de Enero de 1961, a las denominadas "...demandas de imposición que pretenden que el Tribunal imponga a la Administración la obligación de ejecutar un acto administrativo cuya petición ha denegado o desatendido. Si la Administración ha denegado una petición (abgelehnt), el particular puede interponer la demanda denominada "de denegación" (Weigerungsklage), mientras que si el caso es de desatención, por falta de contestación (unterlassen), el particular deberá interponer -si lo considera oportuno- la demanda "por inactividad" (Untätigkeitsklage)... se entiende por ésta última demanda, conforme a la práctica procesal establecida, aquella a través de la cual se pretende la imposición o condena a la Administración del dictado del acto administrativo instado sin haber obtenido respuesta alguna en plazo prudencial. La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa alemana regula, en su artículo 75, los requisitos de esta demanda por inactividad ante la petición de un particular a la Administración para que realice una actividad legalmente debida. Ante el silencio o inactividad administrativa, transcurrido el plazo legal de tres meses, y aún antes si se justifica que las características peculiares del caso imponen una mayor urgencia, el particular puede acudir directamente a los Tribunales... y cuando la denegación a la omisión del acto administrativo sea disconforme a Derecho y el demandante haya sufrido por ello lesión en sus derechos, el Tribunal, si el asunto está maduro para la decisión, pronuncia la condena a la Administración de proceder a la actividad administrativa solicitada ..."⁶

Otro icono alegórico sería Estados Unidos, con su virtuoso procedimiento "Writ of Mandamus"⁷ dirigido a compeler a la Administración, para que cumpla con sus obligaciones legales, y que permite el Control de la Inacción Administrativa, por conducto de una orden jurisdiccional dirigida a los funcionarios administrativos, para que éstos, efectúen un acto de carácter reglado; por lo que el Mandamus se configura como "... una acción prevista para obtener del Juez una orden ejecutiva que obligue a una autoridad administrativa, a la ejecución de un deber interpuesto por la Ley, ya sea éste establecido por la Constitución o por un precepto legal ordinario ... y que tiende a compeler a una autoridad pública a que ejecute un acto positivo ... por lo que en la materia e la que el Recurso opera está restringida. Cuando el deber del funcionario está ordenado por la Ley y no se deja a su arbitrio la manera de cumplirlo, es decir, se trata de un deber específico y no simplemente genérico, condicionado o de ejecución discrecional para el funcionario omiso ..."⁸

Y recientemente, con mayor proximidad a nuestro Recurso por Abstención, se circunscribe la Comunidad Económica Europea, con la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero, y la de la Energía Atómica por los Tratados de París y Roma, respectivamente, en los que se dispone un "... recurso de carencia como una vía procesal de impugnación contra la decisión implícita de rechazo que se reputa resultante del silencio de la Alta Autoridad. Estima la Doctrina más autorizada, que la materia prima del recurso no es el silencio de la Alta Autoridad sino el rechazo de aquella de tomar una determinada decisión ... y la sentencia que se dicte como respuesta a un recurso de carencia, produce los mismos efectos de una sentencia de anulación, esto es, no es un fallo meramente declarativo, destinado a constatar la omisión administrativa, sino con eficacia constitutiva, modificatorio o extintorio del rechazo

⁶ FERNÁNDEZ ESPINAR, Luis Carlos. Aspectos sustanciales y procesales del silencio administrativo y la inactividad administrativa en los ordenamientos jurídicos Alemán, Francés e Italiano. *Revista de Documentación Administrativa*, N°. 208. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. Abril - Diciembre 1986. págs. 220 y 221.

⁷ Al respecto ver: Alejandro NIETO. La Inactividad Administrativa veinticinco años después, en *Revista de Documentación Administrativa*, N°. 208. *Obra citada*. pág. 53.

⁸ ROMERO MUCCI, Humberto. Contribución al estudio de la acción de carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano. *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, N°. 4. Caracas Venezuela. págs. 41 y 42.

presunto ...”⁹, por lo que, “Los Estados miembros, el Consejo, las empresas, asociaciones o personas físicas legitimadas podrán requerir a la Alta Autoridad para que adopte una decisión o formule una recomendación, y de no hacerlo en el plazo de dos meses, la decisión explícita o implícita de rechazo será recurrible ante la Corte de Justicia de la Comunidad a fin de que compruebe la violación producida. La Institución responsable del acto responsable del acto anulado o cuya omisión se hubiera declarado contraria al Tratado o a sus Reglamentos estará obligada a tomar las disposiciones que lleven consigo la ejecución de la sentencia de la Corte de Justicia.”¹⁰

II. FUNDAMENTO DEL RECURSO POR ABSTENCIÓN EN VENEZUELA

1. Base Legal y Constitucional del Recurso por Abstención

El enunciado artículo 11 ordinal 19° de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1925, evoluciona a través del devenir del tiempo a el derecho positivo vigente venezolano, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia del 30 de Julio de 1976, esta vez, en dos de sus artículos, como lo son: el 42 ordinal 23 y el 182 ordinal 1°.

Por su parte, el artículo 42 ord. 23° otorga competencia a la Corte Suprema de Justicia para “Conocer de la Abstención o Negativa de los funcionarios Nacionales, a cumplir determinados actos a que esté obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”¹¹; y por su parte, el artículo 182 ord. 1° confiere dicha competencia a los Tribunales Superiores en lo Contencioso Administrativo, para “Conocer de la Abstención o Negativa de las autoridades estatales o municipales, a cumplir determinados actos a que esté obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas.”¹²

En contraposición a la actitud veleidosa del legislador, al incurrir en la imprevisión de establecer una propia regulación adjetiva para el referido proceso jurisdiccional contra las conductas omisas de la Administración, nos encontramos con un verdadero asidero Constitucional en nuestra Carta Fundamental, al advertir con diafanidad el precepto 206, la denominada competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en los siguientes términos: “La Jurisdicción Contenciosa Administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley. Los órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa serán competentes para anular los actos administrativos generales o individuales *CONTRARIOS A DERECHO*, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración, y disponer de todo lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”¹³.

Del contexto del precepto citado, aflora evidentemente que el Contencioso Administrativo, detenta expresamente Potestades de Control sobre toda la universalidad de probabilidades de actuación correspondiente a la actividad administrativa que puede ser desarrollada por cualquier ente adscrito a la Administración Pública Activa, es decir, ese Control es extensible a toda manifestación perteneciente al espectro de actuación administrativo, no solo concebido sobre los actos expresos unguidos de visos de ilegalidad o antijuricidad, sino que abarca a cualquier hecho o situación *Contraria a Derecho*, en las cuales la Administración sea el ente lesivo, e infrinja o perturbe la esfera jurídica subjetiva de un particular administrado, aún al

⁹ ROMERO MUCCI, Humberto. Contribución al estudio de la acción de carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano. *Obra Citada*. págs. 46 y 47.

¹⁰ Antonio, MOLES CAUBET. El principio de legalidad y sus implicaciones. *Publicaciones del Instituto de Derecho Público*. Caracas. 1974. págs 17 y 18.

¹¹ LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. ARTICULO 42 ORDINAL 23°.

¹² LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. ARTICULO 182 ORDINAL 1°.

¹³ CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. ARTICULO 206.

incurrir en *Inactividades y Omisiones Ilegítimas*, mucho más cuando dichas omisiones se engendren por incumplimiento de una obligación específica de proceder, de imperativo e irresistible acatamiento para el Funcionario Administrativo, y la cual esta expresamente dispuesta en un supuesto de hecho de una norma legal.

Asimismo, dicho Control Jurisdiccional no solo se fundamenta o radica en el citado al precepto 206 de la Constitución, ya que aunado a éste, se erige el precepto 68 de la misma Norma Fundamental, que realza la Garantía de Defensa y protección en manos del Poder Judicial, a los derechos e intereses de los particulares; por ello resulta perfectamente viable, la probabilidad de que cualquier ciudadano afectado en su esfera jurídica subjetiva; pueda interponer ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, un recurso cuya pretensión vaya dirigida a obtener un mandamiento de condena, que constriña a la Administración Omisa, al cumplimiento o realización de un acto, al cual este específicamente obligada, restableciendo de esta manera la situación jurídica vulnerada por la inacción administrativa.

2. *El Recurso Procesal de Carencia*

Uno de los primeros pronunciamientos jurisdiccionales con los cuales nos encontramos, al iniciar la revisión de la trayectoria Jurisprudencial del Recurso objeto de estudio en el presente opúsculo, es la Sentencia dimanada por la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, de fecha 16 de Diciembre de 1984, bajo Ponencia de la Magistrado Hildegard Rondon de Sanso, Caso Teresita de Aguilera Vs. Gobernación del Distrito Federal, en el cual se extravierte el carácter residual del Recurso por Abstención, al conceptualizarlo como un medio de impugnación de índole procesal, que se interpone ante un organismo jurisdiccional, y es ejercido contra la conducta ilícita de una Autoridad Nacional, Estatal o Municipal, cada vez que estos incurran en un comportamiento omiso ante una "... carga u obligación legal que pese sobre una autoridad recurrida, y a la cual no se le haya dado cumplimiento. Esta carga debe estar expresamente establecida en una norma expresa, y no debe existir un procedimiento específico contemplado, en dicha norma para su satisfacción ..." ¹⁴, lo que quiere decir, que dicho recurso opera de manera extraordinaria, excepcional, o de forma subsidiaria ante la inexistencia o ausencia de una formula típica de subsanar la carencia administrativa que se trate; porque de existir o preverse en la norma específica, un método especial de subsanar tal carencia, éste privaría sobre el Recurso, por su inexorable carácter de subsidiaridad o residualidad con el cual esta unido.

3. *Diferencias entre supuestos de Amparo Constitucional y Recurso por Abstención*

Hemos venido sosteniendo el argumento de la indisponible intervención como un supuesto del Recurso por Abstención, de que necesariamente la petición presentada por el administrado, descansa en una norma de Rango Legal que contenga una obligación específica, concreta y determinada para la Administración, la cual se impute como un deber jurídico de actuación, con rasgos de absoluta imperatividad taxativa, enmarcándose totalmente la forma y manera de como dicho ente administrativo tendría que proceder.

Con rasgos absolutamente disimiles se edifica el supuesto de procedencia de una Acción de Amparo Constitucional contra las omisiones o conductas omisivas de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal, que violen o amenacen violar un derecho o garantía de estricta previsión constitucional, como expresamente previene el artículo 2 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales. De tal forma que, en esta Acción el elemento indisponible es el cimiento de la petición en la previsión habida en el artículo 67

¹⁴ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 16 de Diciembre de 1984, bajo Ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, Caso Teresita de Aguilera Vs. Gobernación del Distrito Federal.

de la Constitución de la República de Venezuela, que exalta el derecho o garantía Constitucional de obtener oportuna respuesta de la Administración, ante cualquier tipo de peticiones presentadas a su conocimiento por los particulares, lo que conformaría una “obligación genérica” de contestación para la Administración Pública.

Es en ese mismo orden de ideas, donde se circunscribe la Sentencia dimanada de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 11 de Julio de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, en el Caso José Emisael Duran Díaz vs. Cuerpo Técnico de Policía Judicial y Ministerio de Justicia, en la cual se señala firmemente los supuestos de la Acción de Amparo referida a la Mora de la Administración, manifestando que “... a) La conducta lesiva que permite la interposición de la acción ha de ser absoluta y, en consecuencia, el pronunciamiento de la administración de cualquier tipo que éste sea, impediría su ejercicio. En efecto, de existir un acto administrativo expreso surgido en el procedimiento constitutivo o en el revisorio, se deberá proceder a la interposición de otros recursos, tales como la acción de amparo (no por omisión de la administración sino por el menoscabo de los derecho constitucionales) conjuntamente con el recurso de nulidad por ilegalidad o la interposición de este último recurso acompañado de una solicitud, si ello fuere procedente, de la suspensión de efectos del acto administrativo impugnado conforme lo permite el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. b) La omisión de la Administración que habilita el ejercicio de la mencionada acción de amparo por mora, es la genérica de pronunciarse y no la específica que ha venido exigiendo la jurisprudencia en el caso de la acción de abstención. Es decir, la solicitud de amparo va dirigida a que el Juez ordene el pronunciamiento de la administración sin que le corresponda a aquél precisar la forma concreta como debe actuar la Administración; simplemente la obliga a actuar a fin de evitar la violación de algún derecho constitucional ...”¹⁵.

En igual sentido, se pronuncia una reciente Sentencia dimanada de la Corte Suprema de Justicia, en fecha 1 de Febrero de 1993, en el caso Jean Marie Mirtho y otros Vs. Ministerio de Relaciones Interiores.

III. EL OBJETO DEL RECURSO POR ABSTENCIÓN

1. *La Carencia Administrativa*

La ausencia o carencia administrativa es definida idénticamente, en dos sentencias dimanadas de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en primer lugar, en fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz Vs. Universidad del Zulia, y posteriormente, en fecha 3 de Octubre de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Ivan Pulido Mora Vs. Contraloría General de la República, identificándola como “... la omisión de esas mismas administraciones de crear actos cuyos supuestos de hecho, expresamente se encuentran regulados por el Legislador y que aquellas se niegan a acatar (“cumplir” es el término empleado en la Ley) al no deducir de esos supuestos de hecho la consecuencia jurídica que el texto legal les impone...”¹⁶; emergiendo entonces la concepción, de que el recurso procesal de

¹⁵ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 11 de Julio de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, Caso José Emisael Duran Díaz vs. Cuerpo Técnico de Policía Judicial y Ministerio de Justicia

¹⁶ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz vs. Universidad del Zulia. E igualmente SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 3 de Octubre de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Ivan Pulido Mora vs. Contraloría General de la República

abstención, se refiere al cumplimiento efectivo de actos omitidos por la Administración Activa, y el cual no se agotaría en el simple esquema de un pronunciamiento declarativo del Tribunal que conozca sobre la ilicitud de la omisión en cuestión, sino que conllevaría inequívocamente, a la posibilidad de la realización de un cúmulo de actuaciones, por parte de la administración condenada, a subsanar la lesión denunciada por el administrado accionante en su pretensión.

En dicha pretensión el recurrente tiene como finalidad, el "...lograr , a través de la intervención del Tribunal Contencioso Administrativo, el cumplimiento del acto que la Administración ha dicho que no cumple, o que simplemente se abstiene a cumplir, siempre y cuando, el accionante tenga derecho a ello y exista la norma que contemple el deber de la Administración a actuar ..." ¹⁷, por lo que " el objeto del recurso no es, ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general de éste, ni una ilícita actuación material de la Administración sino la Abstención o negativa del funcionario público a actuar , es decir, a cumplir determinado acto - en el sentido de actuación - del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una Ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone" ¹⁸.

Es fácil observar como se vislumbra, los dos únicos motivos-circunstancias o doble vertiente, por las cuales se puede recurrir al Organo Jurisdiccional Contencioso Administrativo, con ocasión de un Recurso de Abstención, como lo encarnarían, en primer lugar, la Negativa Expresa del funcionario a actuar o a cumplir acto al cual este expresamente obligado por Ley; o en segundo lugar, la Simple Carencia o Abstención, entendida como una Negativa Presunta; situaciones que al ser contratadas con el principio de legalidad, cuyo imperativo ciñe estrictamente el obrar de la Administración Pública, e impone a la misma, la obligación irresistible de proceder en la forma y límites predeterminados por la Ley, califican a dichas inactividades como unas verdaderas ilicitudes, al flagrantemente incumplir el mandato legal positivo de actuar que pesa sobre el funcionario público.

2. *La Negativa Expresa*

En relación a dicha Negativa Expresa de la Administración a actuar, nuestra Jurisprudencia ha hecho énfasis, en que el elemento esencial que determina el caracter sui generis del mencionado Recurso, es la existencia en Ley de una obligación específica y concreta de obrar, ya que lo que se pretende con la interposición de tal mecanismo procesal, es la efectiva realización de la actuación material debida y no un acto declarativo de la Administración.

Tal es el Caso de la anteriormente enunciada Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 29 de Agosto de 1987, Caso Alfredo Yanucci Fuscuardi Vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, bajo Ponencia del mismo Magistrado Román José Duque Corredor, en la que la Administración Recurrída, luego de haberse introducido un Recurso e iniciado el juicio por Abstención en su contra, produjo una manifestación expresa, en el cual se manifestaba los motivos denegatorios del Acto requerido, alegando entonces, que el proceso jurisdiccional por Abstención carecía de objeto por la existencia de ese acto expreso denegatorio y, pretendiendo que lo único que podía intentar el recurrente era un recurso contencioso de anulación, aunque según su parecer, éste también sería improcedente, por no haber agotado la vía administrativa previa; planteamiento al cual, la Corte acertadamente corrigió en su fallo, al afirmar que :

¹⁷ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, , bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fuscuardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

¹⁸ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 14 de Agosto de 1991, bajo Ponencia del Magistrado Cecilia Sosa, Caso Rosa Adelina González vs. Consejo Supremo Electoral.

“... la Municipalidad, en juicio, ratificó de manera expresa su negativa tácita a cumplir con una prestación de hacer, como lo es la de otorgar el documento ... (acto debido) ... A esta decisión es a la que deben atenerse el actor y el Juez, respectivamente a los efectos de sus posiciones en el proceso del recurso por abstención ... Alterar la anterior ecuación procesal es eliminar los términos que le dieron origen extra procesal y procesalmente. Ello sucedería, por ejemplo, si al conocer la administración el reclamo o pretensión judicial, de que por haber cumplido los requisitos legales el recurrente tiene derecho a que se realice en su favor determinada prestación, y que sin embargo, la Administración se abstiene a ello, ésta pudiera sustituir la causa misma del recurso por abstención por otra, por el hecho de haber dictado posteriormente una decisión negativa expresa. En efecto, no es una decisión lo que se busca, como si se tratara del silencio administrativo negativo, donde la obligación de decidir sigue pesando sobre la Administración, a tenor del artículo 4° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino una actuación obligatoria y material de la misma Administración, que no puede obviarse con un acto declarativo. Es decir, que si de lo que se trata es lograr que un organismo administrativo cumpla una prestación, porque a ello está obligado por Ley, los interesados pueden optar por el recurso por abstención, porque éste, de no cumplir voluntariamente la Administración, el Tribunal Contencioso Administrativo puede suplir la conducta omitida, sustituyéndose, dentro de sus poderes de ejecución de sus propios fallos, a la propia Administración remisa y rebelde ... Por la reducción al absurdo, puede concluirse que no es posible aceptar que el recurso de abstención o de carencia deje de tener eficacia, porque la Administración produzca una decisión negativa para enervar la acción, sobre todo después de iniciado el juicio, para obligar al interesado a tener que acudir a otro proceso mucho más demorado, y cuya pretensión principal no es la de que se cumpla el acto omitido, sino fundamentalmente la de la declaratoria de nulidad del acto que niega cumplir un deber legal. Este criterio significaría condenar a muerte el recurso de abstención o carencia ...”¹⁹

Por otra parte, el supuesto de Negativa Tácita o Presunta de actuar conforme a una obligación legal específica de actuar para la Administración, es radicalmente distinto al denominado Silencio Administrativo, lo que ha generado una acrisolada diferencia en el tratamiento por la jurisprudencia, especialmente en la forma de impugnación para cada circunstancia que se trate.

3. *La Especificidad de la figura del Silencio Administrativo.*

Noción de impretermitible reseña en el presente opúsculo, por ser también una abstención en el proceder administrativo, sin embargo, muy diferenciable de los supuestos que configuran la omisión que puede dar a lugar a un Recurso por Abstención, por cuanto en principio el Silencio Administrativo, se asoma como una Ficción Legal protectora de los intereses de los particulares-administrados, la cual posibilita el acceso a una instancia revisora de carácter jurisdiccional, por medio del ejercicio de los mecanismos de defensa procesales, para impugnar la inercia del órgano competente administrativo que debió actuar en un lapso correspondiente, en virtud de una Obligación Genérica de Respuesta, conforme a lo previsto en el artículo 67 de la Constitución de la República de Venezuela, en conjunción al artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con el fin de superar la indefensión que les produce la no respuesta, mediante la interposición del recurso inmediato siguiente hasta llegar a la vía contenciosa, “... siendo un mero hecho al que la Ley reconoce ciertos efectos jurídico-procedimentales ...”²⁰

¹⁹ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

²⁰ ARAUJO JUAREZ, JOSÉ. *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Editorial Vadell Hnos. Valencia. 1989. pags. 387.

Ya que es "... solamente una simple ficción legal de efectos estrictamente procesales, limitados, además, a abrir la vía de recurso. Sustituye, pues, al acto expreso, pero solo a estos concretos fines y en beneficio del particular ..." ²¹, y su consagración como brillantemente expone el autor patrio Allan Brewer-Carías, tiene como "... único sentido ... como presunción de decisión denegatoria de la solicitud o recurso, frente a la indefensión a al cual se encontraban los administrados por la no decisión oportuna de la Administración de tales solicitudes o recursos, no es otro que el establecimiento de un beneficio para los particulares, precisamente para superar esa indefensión ... mediante el ejercicio del recurso inmediato siguiente, contra el acto tácito derivado de la presunción denegatoria que provoca la inacción de la Administración ... la posibilidad que se abre al particular de recurrir ante el silencio administrativo es eso, una posibilidad, facultad, derecho o garantía, y no una obligación y mucho menos una carga; y si el interesado decide no utilizar el beneficio procesal, puede optar, libremente, por esperar la decisión expresa del asunto o recurso, en cuyo caso, de producirse y no satisfacerse sus pretensiones, puede intentar el recurso inmediato siguiente contra el acto nuevo ... por el hecho de que transcurra el lapso señalado para que se produzca el silencio administrativo, no puede pensarse que se agotó la vía administrativa en el sentido de que la Administración perdió competencia para decidir posteriormente a que ya no tiene obligación de decidir ..." ²².

4. *La Negativa Presunta o Tácita del Recurso por Abstención*

Como ya expresamos, el raciocinio anterior relativo al silencio administrativo, es muy distinto al fundamento de la Negativa Presunta o Tácita del Recurso por Abstención, basada en la obligación imperativa y concreta o específica de actuar, por cuanto, en estos casos, la figura del silencio administrativo resultaría inefectiva como protección a los derechos del particular, como lo son los casos de inacción primaria de la Administración en el proceso formativo del acto, ya que nada se gana con una ficción legal si no existe ningún acto pretendido, porque lo que en realidad busca el particular, es que se efectúe la actuación a que la Administración esta expresamente obligada." En esos casos de incumplimiento de la precisa y expresa obligación legal de un funcionario a adoptar determinados actos, a los cuales tiene derecho un particular, la protección de ese derecho está precisamente en este recurso frente a la abstención o negativa administrativa, lo cual no debe confundirse con la otra garantía procesal de los particulares frente al silencio administrativo negativo a acto administrativo presunto o tácito denegatorio, y que podría ser recurrido tanto en vía administrativa como en vía contencioso administrativa ... en efecto, la figura del silencio administrativo es inefectiva como protección de los derechos de los particulares, en los casos de inacción primaria de la Administración, como por ejemplo, ésta se niega a otorgar un acto que ésta obligada adoptar (sic), con motivo de una solicitud formulada por el interesado. A éste no le protege nada el hecho de entender que el acto que solicita ... se le niega tácitamente, pues nada gana con ello: ¿Cómo lo va ha impugnar, si no hay motivación? ¿Que gana con una decisión judicial que declare con lugar la nulidad de un acto tácito? en realidad, el particular lo que requiere es que la Administración dicte el acto, a la que esté obligada, por lo que en estos casos, la garantía jurídica del mismo, está en el recurso contra las conductas omisi-

²¹ GARCÍA DE ENTERRIA, EDUARDO y TOMAS RAMÓN FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas S.A. Tomo I. Madrid España. 1986. Pág. 552.

²² BREWER CARIAS, Allan Randolph. *El Derecho Administrativo y La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección Estudios Jurídicos N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1991. Pág. 97, 100 y 101.

vas y no en el silencio denegatorio, pues a través del mismo, se logra que el Juez obligue a la Administración a decidir...²³

Es en este orden de ideas, donde se circunscribe la Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 9 de Mayo de 1988, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata en el Caso Representación y Distribución de Maquinarias (Redimaq), en la que se reafirma la postura expuesta, de la siguiente forma: "...Ante la ausencia de pronunciamiento expreso de la Administración, la propia norma legal (Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), ha adoptado por dar - transcurrido un determinado plazo - efecto jurídico expreso al silencio de la Administración dentro de los procedimientos administrativos, confiriéndole valor procesal al considerarlo como respuesta negativa, con el objeto de permitir de esta manera al interesado la opción de acudir a la instancia correspondiente en resguardo de sus derechos e intereses ..."²⁴.

Y más aún, nuestra Jurisprudencia Contencioso Administrativa, magistralmente ha linderado, los supuestos del aludido silencio administrativo con los fundamentos de omisión objeto de un recurso por abstención, en la precitada Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz Vs. Universidad del Zulia, la cual exterioriza que "... Nuestros autores han venido vinculando la acción en referencia, ya sea al silencio administrativo o bien al recurso por abstención ... Juzga, por lo tanto conveniente la Corte precisar la naturaleza y alcance del mismo partiendo de ambos supuestos. La interpretación que nuestra jurisprudencia ha dado al silencio administrativo ... consagra una garantía jurídica que se traduce en un beneficio para los administrados ... Esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en ausencia de un acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa. Concluyendo, ... que el silencio no es en sí mismo un acto, sino una abstención de pronunciamiento y, por consiguiente, no cabe decir que se convierta en firme por el simple transcurso del plazo de impugnación. Con diferencias respecto ... al recurso por abstención ... invitación de actuar - especie de puesta en mora de la Administración remisa - inacción que necesariamente imprime su carácter y define la naturaleza del recurso ... En lo que toca especialmente al recurso por abstención caben las siguientes precisiones: Primera: Los términos de los textos de derecho positivo venezolano ... permiten deducir que ... no se regula la abstención frente a la obligación genérica (inconcreta, por tanto, en su formulación general) que tienen los funcionarios de actuar en ejercicio de atribuciones correspondientes al respectivo cargo. Antes bien, debe tratarse de una obligación concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa (sic) y especialmente previsto en la norma, y por tanto, si procede o no el respectivo recurso. Obliga a esta interpretación del texto que (genéricamente) lo consagra cuando se refiere a determinados actos (específicos) que los funcionarios estén obligados por las leyes a adoptar cuando el cumplimiento de esa obligación sea procedente en conformidad con esas mismas leyes; pero no quiere ello decir - a juicio de la Sala - que el recurso por abstención sea solo procedente cuando la norma legal que fije la obligación, establezca, además, expresamente la posibilidad de recurrir a través de esta modalidad del contencioso, pues tal interpretación haría irracionalmente inútil la consagración de esta vía procesal genérica en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, texto que, además llega hasta distribuir la competencia para su conocimiento entre la Sala Político Administrativa, cuando se trate de abstención de funcionarios nacionales (artículo

²³ BREWER CARIAS, Allan Randolph. Algunos aspectos del Contencioso Administrativo en Venezuela, en *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia Comentada. Obra Citada*. pag 175 y 176.

²⁴ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 9 de Mayo de 1988, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Redimaq.

42, numeral 23º), y los juzgados superiores respectivos, si aquella proviniera de autoridades estatales o municipales de sus jurisdicciones (artículo 182, ordinal 1º). Segunda: El objeto del recurso por abstención no es como se ha dejado expuesto, ni un acto administrativo, ni la indebida ausencia, por vía general, de éste, ni una ilícita actuación material de la Administración, sino la abstención o negativa del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto - en el sentido de actuación - del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una Ley específica, pero ante cuya ocurrencia real y concreta la autoridad administrativa se abstuvo de extraer la consecuencia jurídica que el imperativo legal le impone. El objeto de este recurso es, pues, una conducta omisa del funcionario. Tercera: de la propia norma o de la solicitud administrativa presentada por el beneficiario del recurso, e inatendida, debe surgir evidencia de una actitud omisa por parte de la Administración, en el sentido de mostrarse ella remisa a emitir el acto a realizar o la actuación material cuya obligación se encuentre específicamente contenida en una norma concreta. La abstención de actuar se convierte de esta manera en materia impugnabile, abstención que, si se cubriere, emitiendo el acto previsto en la norma, impediría el ejercicio de este recurso; lo que, a su vez, podría abrir otro - el de anulación - si algún interesado, y no necesariamente el destinatario del acto se considerará afectado por éste y, por supuesto, lo sindicaré previamente de ilegal, es decir producido en disconformidad con la norma concreta o con otra aplicable al caso. He aquí como la previsión de una obligación concreta y específica de actuar podría estar en la base de recursos distintos: el de abstención, en caso de incumplimiento del mandato; o el de nulidad del acto emitido o de la actuación realizada por la Administración, al considerarlos el recurrente desajustados de ese mandato legal específico. Por tanto, aún cuando ambos estuvieren sometidos a un mismo procedimiento para tramitarlos, serían distintos en su origen, su enunciación legal y, por supuesto sus efectos. Cuarta: Respecto a éstos, el primero de dichos recurso conduciría a la nulidad de un acto ilegal a lo cual, finalmente, también lleva el silencio administrativo en un recurso administrativo o contencioso; en tanto que el segundo desembocaría en un pronunciamiento de la jurisdicción contencioso administrativa sobre la obligatoriedad de la Administración de producir un determinado acto de realizar una actuación concreta en vista de un imperativo legal expreso y específico que, según demuestra el recurrente, ella se niega a cumplir. Esta última precisión pone en evidencia la utilidad del recurso, su operatividad y conveniencia, cuando se lo consagra específicamente en una Ley. En este sentido constituye un paso más, respecto del de anulación, en cuanto tiene que ver con el proceso de reducir la arbitrariedad administrativa; abriéndose con él, por otra parte, nuevo campo al legislador si desearé garantizar en forma especial un derecho individual íntimamente conectado con el interés colectivo ...”²⁵

IV. EL PROCEDIMIENTO DEL RECURSO POR ABSTENCIÓN

1. *Ausencia de Procedimiento Propio. El Procedimiento Supletorio*

Resulta muy curioso el hecho, que solo los artículos 42 ordinal 23 y el 182 ordinal 1º, constituyan la única legislación formal sobre la materia de abstención, por cuanto el ordenamiento jurídico venezolano, se limita a prever la existencia, competencia, interposición y resolución del mencionado Recurso, sin mayores consideraciones; nunca estableciendo un procedimiento propio que regule la tramitación de dicho instrumento procesal, por lo que ha sido labor de la actividad jurisprudencial, el definir la orientación jurídica de tan importante instrumento de impugnación.

Es así como se produce uno de los primeros pronunciamientos jurisdiccionales, en torno a la ausencia de un procedimiento propio para Recurso por Abstención, dimanado de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en fecha 28 de Septiembre de 1982, bajo Ponencia

²⁵ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz vs. Universidad del Zulia

cia del Magistrado Anibal Rueda, actuando como Segunda Instancia de un recurso interpuesto en función del artículo 182 ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en esa ocasión dicho ente jurisdiccional, exaltó la potestad o facultad discrecional que tiene el Juez Contencioso, de utilizar o aplicar la formula procesal o procedimiento que considere más conveniente y ajustado, ya que para la tramitación de este recurso no existe en la Ley ningún procedimiento especial, sino por el contrario lo que existe es "... una ausencia total de regulación expresa, un vacío de procedimiento especial, específico para regular la tramitación de esta materia contenciosa, en cuyo caso, el Tribunal contencioso queda provisto de dicha facultad discrecional ... todo en virtud de lo dispuesto en el artículo 102: " Cuando ni esta Ley, ni en lo códigos y otras leyes nacionales se prevea un procedimiento especial a seguir, la Corte podrá aplicar el que juzgue más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso", solución que concuerda con nuestro sistema positivo que rige la interpretación de las leyes (artículo 8 del Código de Procedimiento Civil, y artículo 4 del Código Civil) ..."²⁶

A partir de ese momento nuestra jurisprudencia patria, para cubrir tal laguna de normación-adjetiva del Recurso por Abstención, por implementación de la técnica de aplicación analógica, se ha inclinado en favor de la utilización supletoria de dos estructuras procesales, acudiendo en la mayoría de los casos, al tratamiento del Recurso de Anulación de Actos de Efectos Particulares establecido en la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y tipificado en su artículo 122 , y en otras ocasiones, se ha recurrido a las pautas procesales del mal llamado Amparo Tributario, previsto y establecido en el artículo 215 Código Orgánico Tributario en su Título V, reformado recientemente en fecha 11 de Septiembre de 1992 (antiguo 208).

2. *El llamado Amparo Tributario*

Este Amparo Tributario ubicado en el Título V del Código Orgánico Tributario, que prevé "los procedimientos contenciosos", procede contra las demoras excesivas por parte de la Administración Tributaria, en resolver peticiones presentadas por los interesados, las cuales causen perjuicios no reparables por los medios procesales ordinarios. Se le tilda erróneamente como "Acción de Amparo "... pues en realidad es un recurso contra la conducta omisiva de la Administración, en la cual no siempre hay un derecho constitucional que se ampara ..."²⁷. Dicha acción puede ser interpuesta por cualquier persona afectada, a través de escrito presentado ante el Tribunal Competente Contencioso Tributario, el cual al dictar su fallo declarando con lugar el amparo del derecho vulnerado, fijará un término cronológico a la Administración Tributaria Remisa, al efecto que efectúe el trámite o diligencia solicitada, y en el supuesto de mantenerse la contumacia de la Administración Remisa, se dispensará al agraviado del cumplimiento del mismo.

En consecuencia, "... se trata de un remedio jurisdiccional en materia tributaria, de carácter subsidiario, destinado a proteger al administrado contra las demoras excesivas en la resolución de las peticiones de los administrados, cuando cause perjuicios no reparables por los medios procesales establecidos en este Código o en las leyes especiales. La Acción del Amparo en consecuencia no procede contra actos administrativos, por cuanto tiende, por el contrario, a obtener un pronunciamiento de la Administración y por ello, no se trata con el mismo de extinguir acto alguno ni de impedir la producción de sus efectos. Es en realidad

²⁶ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. de fecha 28 de Septiembre de 1982, bajo Ponencia del Magistrado Anibal Rueda. *Revista de Derecho Público*, N° 12. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1982. Pág. 176.

²⁷ BREWER CARIAS, Allan Randolph. Algunos aspectos del Contencioso Administrativo en Venezuela, en *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia Comentada*. Colección Textos Legislativos N° 8. Editorial Jurídica Venezolana. Segunda Edición. Caracas. 1991. Pág. 178.

una acción específica de “abstención” o “carencia”, análoga a las contempladas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (art. 42 ordinal 23º y art. 182 ordinal 1º) ...”²⁸. “ El objeto de la acción ... se limita al restablecimiento inmediato de una situación lesionada con manifiesta ilegalidad. El objeto de la acción no es dirimir con carácter definitivo y permanente un conflicto de derechos subjetivos, sino restablecer la situación jurídica preexistente consistente en el derecho de petición del ciudadano frente a la Administración , la cual debe ser satisfecha con el cumplimiento del procedimiento administrativo iniciado o con la dispensa al ciudadano de obtener el acto terminal de ese procedimiento, que sería requisito necesario para efectuar alguna operación. Es conveniente señalar que hasta el presente la mayoría de los precedentes judiciales existentes en el ejercicio del amparo tributario en Venezuela, han culminado en la segunda alternativa mencionada, o sea, en la dispensa del trámite, lo cual podría ser revelador de la resistencia opuesta por la Administración a esta acción y de la poca utilidad de la primera alternativa ...”²⁹

3. *Las Disensiones Jurisprudenciales en torno al Procedimiento Supletorio*

Primitivamente, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, se pronuncia al respecto, en la Sentencia de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz Vs. Universidad del Zulia, exteriorizando que: “ Al no establecer el texto respectivo por vía específica - ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por vía general - el procedimiento para interponer el susodicho recurso, la Corte, conforme a las disposiciones del artículo 102 de su Ley Orgánica, considera como el más conveniente para tramitarlo, tal como lo decidiera el juzgado de Sustanciación de la Sala, el destinado en dicha Ley a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares, adaptado desde luego, a las ya descritas peculiaridades del recurso de abstención, entre ellas la de los defectos del mismo. Así lo declara igualmente la Corte, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 102 *ejusdem*...”³⁰

Diametralmente opuesta se erige la Sentencia del Tribunal Superior en lo Contencioso Administrativo³¹ de fecha 14 de Agosto de 1987 , en la cual se seleccionó al procedimiento del mal llamado Amparo Tributario del Código Orgánico Tributario, para sustanciar el Recurso por Abstención al alegar que: “... no es necesario pues, así lo entiende este juzgador someter el asunto para su decisión a los trámites más extensos del procedimiento del recurso de anulación de un acto administrativo de efectos particulares, cuando un procedimiento más rápido (el procedimiento del amparo tributario), que tiene por propósito el mismo objeto del recurso por abstención, se puede obtener el mismo resultado y examinar el mérito o no de la denuncia de la recurrente frente a la supuesta carencia municipal a dictar un acto al que está obligada por un mandato legal ...”³².

Apegada en ese mismo orden de ideas, surge la Sentencia dimanada por la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en fecha 19 de Febrero de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Roman Duque Corredor, Caso Inmacolata Lambertini di Pergola vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, en la cual al conocer en apelación, se expreso que: “...Examinado el procedimiento seguido en primera instancia, observa la Corte que el mismo resulta adecuado para la acción deducida, cual es la del recurso de abstención contra una

²⁸ RONDÓN DE SANSO, Hildegard. *Amparo Constitucional*. Editorial Arte. Caracas. 1988. pág. 23.

²⁹ RUAN SANTOS, Gabriel. El Amparo Tributario en Venezuela, en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 1. N° 1. 1986. pág. 37.

³⁰ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz vs. Universidad del Zulia

³¹ Sentencia citada por ROMERO MUCI, Humberto, en Contribución al estudio de la acción de carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano. *Obra Citada*. pág 122.

³² *Ibidem*. pág. 120-121

autoridad municipal, que ha omitido cumplir con un deber legal. En efecto, para esta acción, contemplada en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no existe un procedimiento pautado en ningún texto legal, de modo que podrá el Juez A-quo aplicar para su sustanciación y decisión el que le pareciera más conveniente para la naturaleza del asunto. Fue así como el mencionado Juez siguió el procedimiento del amparo tributario contemplado en los artículos 208 al 210 del Código Orgánico Tributario, que ciertamente garantiza los derechos de las partes a alegar y probar sus afirmaciones. no se encuentra en el indicado procedimiento vicio alguno que esta Corte anule lo actuado por el indicado Juez³³.

Luego en una Sentencia dimanada por la misma Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en fecha 29 de Agosto de 1987, Caso Alfredo Yanucci Fusciardi Vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, bajo Ponencia del mismo Magistrado Román José Duque Corredor, se modifica el criterio anterior, retornando al uso del procedimiento para la tramitación de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, aduciendo que: "... En el procedimiento de amparo tributario no se prevé la posibilidad de que los terceros interesados legítimos, puedan ser notificados de un recurso de este tipo, por lo que en caso de aplicar dicho procedimiento al recurso de abstención o negativa en un asunto como el presente, esos terceros quedarían sin posibilidad de reclamar oportunamente sus intereses legítimos, personales y directos."³⁴. No obstante, dicho fallo tiene un Voto Salvado de la magistrado disidente Hildegard Rondón de Sansó, la cual se replega al uso del procedimiento del amparo tributario alegando que: "... el procedimiento del amparo tributario se presenta, de acuerdo con el criterio de quien disiente, mucho más cónsono con la naturaleza de la abstención o negativa que el establecido para el recurso de nulidad contra los actos de efectos particulares. En efecto, en la abstención no hay acto contra el cual puedan hacerse vales impugnaciones, que es lo característico del recurso de nulidad, y lo que se desea es una actuación de la Administración..."³⁵.

Uteriormente, en fecha 18 de Agosto de 1988, la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, produce un fallo que ratifica el contenido de la decisión precedente, esta vez en el caso Urbanizadora el Pedregal Vs. Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, en el cual se agrega un nuevo elemento para ser considerado por los jueces al momento de seleccionar el procedimiento supletorio aplicable, "...cuando los jueces contencioso-administrativos utilicen la facultad de la analogía procesal, contemplada en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deben tener presente el carácter de la pretensión, para aplicar o no entonces, procedimientos sumarios o breves ... Por las razones expuestas, esta Corte estima ... que no resulta adecuada la aplicación del procedimiento del amparo tributario a los recursos por abstención o negativa previstos en el Ordinal 1º del Artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone un procedimiento que dada su flexibilidad es perfectamente adecuado para el recurso por abstención o

³³ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 19 de Febrero de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román Duque Corredor, Caso Inmacolata Lambertini di Pergola vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

³⁴ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

³⁵ VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADO HILDEGARD RONDÓN DE SANSO en SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

negativa y garantiza en la medida que la naturaleza del caso amerite, adecuar el procedimiento a cada caso concreto³⁶

4. *La Dialéctica en torno a la Caducidad Procesal del Recurso*

Como secuela de la aplicación analógica del procedimiento supletorio original de los juicios de Nulidad de Efectos Particulares al Proceso por Abstención, ausente éste último de regulación adjetiva-procedimental, por uso del precepto 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se engendra un controvertido punto tratado por nuestra Jurisprudencia con sensible importancia, como lo es la Caducidad del Recurso, al transferirse los Requisitos de Admisibilidad previstos para aquel en éste.

Paradójicamente, dos sentencias publicadas el mismo día 13 de Junio de 1991, por la Corte Suprema de Justicia, son el punto de partida de una posición jurisprudencial que ha originado una diversidad de discrepancias en doctrina, ya que enfrenta en la actualidad a defensores y detractores.

Así se nos presenta la Sentencia del Caso Elias José Sarquis Ramos Vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, bajo Ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas, en la que al implementarse supletoriamente las pautas procesales del Juicio de Nulidad de Efectos Particulares, se acudió a los requisitos de inadmisibilidad previstos para tal procedimiento, basándose en el término cronológico establecido por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así en esa oportunidad el Máximo Tribunal Contencioso explanó que “ Dispone el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente: “Las acciones o recursos contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquella no se efectuare. Sin embargo, aún en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse por vía de excepción, salvo disposiciones especiales. El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo ... En el Caso de autos la Sala observa que desde la fecha en que se venció el lapso ... para otorgar el nombramiento al recurrente ... que es un lapso especial, sin que se hiciera efectivo el nombramiento, se configuró la conducta omisiva de la administración, y por tanto desde ese momento comenzaban a correr los lapsos legales para que el interesado recurriera contra la negativa o abstención del funcionario a realizar determinada conducta. Ahora bien, el presente recurso fue interpuesto dos años y once meses después de que se configuró la conducta omisiva del funcionario y, por tanto, es obvio que cualquier lapso para interponer un recurso contra la conducta omisiva de la administración había caducado ... Cabe precisar por último que, si bien en este caso no se trata del típico recurso de nulidad contra un acto de efectos particulares, sino de un recurso contra la conducta omisiva de la Administración, sin embargo en constante jurisprudencia la Sala ha determinado que el procedimiento aplicable a estos últimos es el mismo establecido en la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuya virtud se aplica en este caso la previsión contenida en el artículo 134 *ejusdem*. Por lo demás, la lógica más elemental lleva a concluir que no sería congruente con el espíritu y el mismo texto de la Ley, aceptar que la omisión de una autoridad administrativa a dictar un acto de efectos particulares pudiera ser

³⁶ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 18 de Agosto de 1988, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, Caso Urbanizadora el Pedregal vs. Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara.

recurrida siempre y en cualquier momento, puesto que si cuando se trata de un acto que afecta a un solo particular, la posibilidad de impugnarlo está sometida por el legislador a un lapso de caducidad que, según su naturaleza, será de seis meses o de treinta días, igual tratamiento procesal debe aplicarse en el supuesto de que un acto a que éste obligado por la Ley a emitir un determinado funcionario, no se produzca dentro del indicado lapso. Resultaría, además, contrario al principio de seguridad jurídica considerar que la abstención administrativa no esté sometida a plazo alguno para recurrirla y que el particular pueda, cuando a bien tenga, ejercer el recurso correspondiente, pues ello colocaría a la Administración Pública y a los otros particulares a quienes pueda afectar la conducta omisiva del órgano en situación de absoluta inseguridad.”³⁷

Del mismo modo, surge la Sentencia más conocida del Caso Luis Enrique Rangel Burgoín y otros Vs. Ministerio de la Defensa, bajo Ponencia del Magistrado Roman José Duque Corredor, en la también al usarse supletoriamente el modelo adjetivo del Proceso de Nulidad de Efectos Particulares, se verificó el requisitos de inadmisibilidad de la Caducidad de la Acción o Recurso, en atención al lapso dispuesto por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en esta ocasión la Corte señaló que “... uno de los motivos de inadmisibilidad aplicable al recurso por abstención o de carencia, es “la evidente caducidad de la acción o del recurso intentado”, a que se refieren el ordinal 4º del artículo 124, y el ordinal 3º del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que fija en seis (6) meses el artículo 134 *eiusdem*. En el presente caso se observa que para el momento de interponerse el recurso de autos, ... los propios recurrentes señalan que ha transcurrido más de tres años desde que solicitaron ...(la actuación administrativa) ... De allí pues, que el hecho que puede dar lugar al recurso al cual se refiere el ordinal 23º del artículo 42 de la Ley Orgánica que rige este Máximo Tribunal y el ordinal 1º del artículo 182 *eiusdem*, es la negativa expresa de la Administración en realizar determinado acto, ... o su no cumplimiento (abstención) ... Por ende a partir de aquella negativa o de esta abstención, cuando comienza a correr el lapso para su ejercicio, que por referirse a actuaciones administrativas, y ante la ausencia de reglas especiales, por la semejanza que presenta con los recursos contencioso administrativos de anulación de actos de efectos particulares, y por ser también un medio de control de la legalidad y de restablecimiento de intereses legítimos violados, dicho lapso resulta ser, por aplicación analógica, el de caducidad de seis meses a que se contrae el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y que la Sala puede aplicar con fundamento en el artículo 102 *eiusdem*. Ahora bien, en los casos de negativa expresa a cumplir con el acto omitido, el lapso en cuestión comienza a correr a partir de la notificación respectiva, a tenor de lo dispuesto en los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, respectivamente. Pero cómo computar el inicio de tal lapso en los casos de abstención (silencio) en cumplir con el acto debido? En este supuesto, carente de regulación, por la semejanza que presenta el deber de actuar de la Administración, con su deber de decidir, estima la Sala que resultan aplicables por analogía, como principio general del Derecho Administrativo, conforme lo permite la regla hermenéutica contenida en el artículo 4º del Código Civil, los plazos que para dictar sus decisiones se fijan en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración Pública, en su artículo 5º (veinte días hábiles para las peticiones, representaciones o solicitudes que no requieran sustanciación), o en su artículo 60 (cuatro meses para las que requieran sustanciación). A partir del vencimiento de tales plazos, según la naturaleza sustanciable o no de las peticiones o solicitudes, de no mediar una negativa expresa de cumplir el acto debido, la Administración incurre en abstención en realizar tal

³⁷ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 15 de Junio de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas, Caso Elías José Sarquis Ramos vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

acto, y los interesados, en consecuencia, en el plazo de seis meses siguientes, pueden ejercer el correspondiente recurso por carencia o abstención...³⁸

No mencionado en la precedente argumentación exhalada por la Corte, surge un importante supuesto posible, encarnado en la viabilidad de que en el mismo cuerpo normativo que prevea la obligación legal, establezca un procedimiento administrativo especial, con un lapso propio y distinto al establecido por vía general en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículo 5º y 60, para que la Administración Activa responsable del acto en cuestión decida o se pronuncie al respecto; en tal supuesto resultaría incontrovertible el hecho, que de traspasarse dicho lapso especial establecido por vía excepcional, sin haberse producido la actuación requerida por parte de la Administración Obligada, se computaría a partir del vencimiento del enunciado lapso especial, el plazo de los seis meses para interponer el Recurso Especialísimo de Abstención o Carencia ante el Órgano Jurisdiccional Competente.

5. *La Condenatoria en Costas en el Recurso por Abstención*

Otro punto en el cual nuestra Jurisprudencia patria ha tenido fluctuaciones, es el atinente a la Condenatoria en Costas Judiciales a la parte totalmente perdedora con ocasión de un proceso jurisdiccional de Abstención, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, condenatoria judicial que evidentemente responde a un criterio eminentemente patrimonial, y cuya estimación está referida a la cuantía o proporción del valor monetario de la demanda.

Es Justamente esta última precisión relativa al contenido patrimonial de los derechos debatidos en juicio, lo que ha sido motivo de cierta divergencia en la apreciación judicial. Tal es el ejemplo, del varias veces citado Caso Yanucci Fusciardi Vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, no obstante, en esta ocasión, nos referimos a la Aclaratoria emanada en fecha 20 de Enero de 1987, por el Juzgado Superior Primero en lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, solicitada sobre la Sentencia dimanada de ese Despacho Jurisdiccional en fecha 17 de Diciembre de 1986, por una desatinada apreciación del Recurso por Abstención basado en el artículo 182 ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual fue erróneamente considerado por dicho Tribunal Superior como "... un recurso de Amparo específico que garantiza el derecho de petición consagrado en el artículo 67 de la Constitución Nacional (*sic*) ..."³⁹ en la cual se condenó en Costas Judiciales al Municipio aludido, alegando que "... en nuestro sistema positivo aún en el caso, de que se acoja el criterio de la condena en costas ... es necesario distinguir si en la situación debatida se ventilan o no derechos de contenido patrimonial, ... Es el caso de autos, la obligación de hacer entrega de la Cédula de Habitabilidad que ampara la propiedad del recurrente afecta indiscutiblemente su patrimonio aumentándolo o disminuyéndolo, bien que se dé cumplimiento o no. Por lo tanto, siendo apreciable en dinero el contenido de esta obligación que está en juego, es procedente la condenatoria en Costas y así se decide ..."⁴⁰. Ante dicho fallo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, actuando como Segunda Instancia Revi

³⁸ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 15 de Junio de 1991, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor, Caso Luis Enrique Rangel Burgoin y otros vs. Ministerio de la Defensa.

³⁹ SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CAPITAL, de fecha 17 de Diciembre de 1986, bajo Ponencia de la Juez Noelia González Ordoñez, Caso Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

⁴⁰ Aclaratoria de fecha 20 de Enero de 1987, sobre la SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGIÓN CAPITAL, de fecha 17 de Diciembre de 1986, bajo Ponencia de la Juez Noelia González Ordoñez, Caso Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

sora, rectifica acertadamente tal imprecisión, en la prenombrada Sentencia de fecha 28 de Octubre de 1987, patentizando que "... para que proceda la condenatoria en costas en contra de los Municipios, de conformidad con el artículo 82 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, además de que la condenatoria total de aquellos ocurra en un juicio, es necesario que el asunto controvertido tenga naturaleza patrimonial. Y en este sentido ... los juicios de contenido patrimonial son aquellos que recaen sobre los derechos y obligaciones de una persona, que tengan un valor de cambio o de uso. En otras palabras, que reporten una utilidad directa para su titular que puede ser valorada en dinero. En el presente caso, el derecho del recurrente se refiere a la obtención de una Cédula de Habitabilidad, que si bien le es necesaria para obtener de su propiedad urbana una utilidad, ésta proviene del mismo inmueble y no de aquella Cédula; por lo que ésta como tal no tiene un valor económico en que pueda ser valorada. En consecuencia, el presente procedimiento de recurso por abstención o de carencia, cuya finalidad es obtener la Cédula de Habitabilidad, carece de naturaleza patrimonial, y así se declara. En consecuencia, ... no resulta procedente el pedimento de la condenatoria en costas ... por faltar el requisito de la patrimonialidad del presente juicio..."⁴¹

Por otra parte se erige, la Sentencia previamente aludida de la Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, en fecha 19 de Febrero de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román Duque Corredor, Caso Inmacolata Lambertini di Pergola vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, en la que " a este respecto la Corte reitera que en el recurso de abstención o de carencia no se persigue una simple declaración, sino principalmente una condena a la Administración para que cumpla un deber legal que omitió cumplir, y que por ello participa de índole de las acciones de condena. En consecuencia ... en esta clase de recurso ... Ciertamente, que no se trata de una mera acción de nulidad de un acto administrativo, sino de una pretensión de condena, y por ello si procede la Condenatoria en Costas ... De manera, que si un recurso de esta naturaleza es declarado totalmente con lugar, por resultar vencida absolutamente la Administración, que dio lugar a que se le demandara, para resarcir al recurrente el perjuicio de haber tenido que acudir a la vía jurisdiccional, resulta procedente la condenatoria en costas de aquélla, si no disfruta de algún privilegio que la exonere de dicha condena ..."⁴²

6. *Viabilidad de Adminicular un Amparo Cautelar a un Recurso por Abstención*

Como es por conocido por todos los juristas, la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece claramente en su artículo 5°, la factibilidad de la interposición conjunta de un Amparo Cautelar adminiculado a un Recurso por Abstención, al considerar que " La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho a garantía constitucional, cuando no exista un medio procesal, breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional. Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza ..."

La interpretación del referido artículo ha dividido a la doctrina, en partidarios de la posibilidad de la interposición conjunta de ambas acciones, y quienes como en el caso del pre-

⁴¹ SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, , bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

⁴² SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 19 de Febrero de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román Duque Corredor, Caso Inmacolata Lambertini di Pergola vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

sente redactor, se oponen a tal conjunción de los nombrados mecanismos procesales, salvo que el contenido mismo de la pretensión del Amparo Cautelar sea de naturaleza distinta a la requerida en el Recurso de Abstención.

Los defensores esgrimen principalmente el alegato de que el objeto del amparo cautelar vendría determinado por una protección constitucional de carácter temporal o transitorio, mientras dure el juicio, en la cual el Juez adelanta la producción de ciertos efectos del acto omitido, con la finalidad de "...satisfacer provisionalmente el derecho de fondo, para que la sentencia principal sea eficaz en sus resultados prácticos, aunque pueda significar adelantar parcial o totalmente los resultados de lo que en su caso podría ser objeto del fallo definitivo..."⁴³.

En franca contradicción nos encontramos un sector de la doctrina, quienes consideramos en principio, imposible adminicular un Amparo Cautelar a un Recurso por Abstención, ya que cuando el Juez que conozca de dichas acciones declare con lugar el Amparo, al ordenar el restablecimiento de la situación jurídica infringida, encarnada por el otorgamiento de los efectos de la actuación o acto administrativo omitido, estaría resolviendo o tocando el fondo de la pretensión del juicio principal de Abstención, lo que implicaría que él mismo carezca de sentido práctico y lo condenaría inexorablemente al desuso. Además se estaría de esta forma, desfigurando uno de los elementos constitutivos de la Cautelaridad o Preventividad, como es que las providencias o medidas preventivas no resuelvan o hagan efectivo, lo buscado en el petitorio de la acción principal. La razón de ser de tales providencias, radica en que las mismas busquen generar un equilibrio entre las partes intervinientes en el proceso, asegurando el resultado definitivo del juicio, de existir un riesgo manifiesto por circunstancias que hagan ilusorio la ejecución del fallo, y siempre que se acompañe un medio de prueba que constituya presunción grave de esta circunstancia y del derecho que se reclama⁴⁴, aunado al fundado temor que una de las partes pueda causar lesiones graves o de difícil reparación al derecho de la otra⁴⁵.

Únicamente es concebible la idea, de que provisionalmente pudiera ser acordado un Amparo de carácter Cautelar adminiculado a un Recurso por Abstención, sí éste estrictamente se refiere a un derecho afectado de Rango Constitucional distinto al derecho dilucidado como objeto en la pretensión de el Recurso de Carencia, ya que nunca podría ser el mismo, como plantean los defensores de la tesis expuesta precedentemente, porque inevitablemente ambos recursos se fundan en normas de distinto rango, el Recurso por Abstención se basa siempre en una norma de Rango Legal, mientras que el Amparo siempre en una de Orden Constitucional, de tal manera que, pretender que el Juez Constitucional conozca por el mismo motivo, sería hacerlo descender al conocimiento de la norma de rango legal, proceder que esta vedado al Juez Constitucional y que desvirtuaría la esencia misma del Amparo.

Al parecer esta ulterior inclinación es la que predomina en la Jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal Contencioso Administrativo, como patentiza la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 14 de Agosto de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, en el Caso Rosa Adelina González Vs. Consejo Supremo Electoral, en la cual se evidencia que "... el legislador ha establecido la posibilidad de interponer conjuntamente con la acción de amparo, el recurso contencioso de nulidad contra actos administrativos y, de ser el caso, el recurso contencioso contra las conductas omisivas de la administración. Pero si bien es cierto que respecto a la interposición conjunta del amparo con el primero de los recursos contenciosos nombrados, esto es el de nulidad de actos administrativos, tratada la primera

⁴³ ROMERO MUCCI, Humberto. Contribución al estudio de la acción de carencia en el Contencioso Administrativo Venezolano. *Obra Citada*. Pág. 154.

⁴⁴ ARTICULO 585 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

⁴⁵ ARTICULO 588 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

como una solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado que sería improcedente si llegare a afectar el fondo del debate judicial dado su carácter precautelador, no sucede lo mismo en relación a la interposición conjunta de la acción de amparo y de abstención ... En efecto, en casos como el que se decide al Juez de Amparo le resultaría difícil entrar a conocer la acción de amparo sin proveer sobre el fondo de lo debatido, por cuanto el fin perseguido por ambas acciones es el mismo, a saber, la orden de pronunciamiento de la Administración. Por tanto, declarado procedente el Amparo por omisión se vaciaría de todo contenido el recurso de abstención, ya que una vez ordenada a la Administración actuar sobre la petición del particular, sería innecesario analizar la obligatoriedad o no de la administración a realizar la actuación concreta exigida por medio de un recurso de abstención, teniendo en consecuencia la decisión que provee la acción de amparo carácter definitivo. Por tanto, forzoso es concluir, que si bien el administrado es libre de escoger cualquiera de las dos acciones a fin de lograr el restablecimiento de su situación jurídica infringida, el ejercicio de ambas es alternativo, es decir, la interposición de la acción de amparo por mora de la administración o, de existir la obligatoriedad a realizar una actuación concreta, el recurso por abstención. ... En virtud de lo anterior, cuando se interpongan conjuntamente la acción de amparo constitucional por mora de la administración con el recurso de abstención, resulta inadmisibles la primera y, se procedería a tramitar el recurso de abstención de ser procedente conforme al procedimiento contenido en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, desde que la acción de amparo pierde el carácter precautelador que la informa ...⁴⁶

7. *El Recurso por Abstención y las Medidas Cautelares Innovativas*

Pareciese más lógica la posibilidad de adminicular a un Recurso por Abstención, una solicitud de una medida cautelar prevista en el artículo 588 del Código de Procedimiento Civil, de las denominadas Medidas Innovativas, cuya principal finalidad va dirigida a la modificación de las circunstancias preexistentes, y que en caso de la abstención, pretenderían modificar el estado de inercia habido por la inactividad administrativa, siempre por el transcurso del juicio en cuestión; en contraposición de las enunciadas Medidas Conservativas, que están concebidas como un medio de preservación del estado de los hechos y cosas hasta el momento de la ejecución de la sentencia. De esta forma al adoptarse una medida innovativa, se protegería temporalmente al recurrente de los posibles gravámenes derivados de la omisión administrativa, y siempre tendría ésta el rasgo de provisoriedad mientras dure el proceso de abstención, nunca perdiendo su carácter reversible, ya que pudiera ser que en el inter proceso, se requiera suspender o retrotraer los efectos de dicha medida, lo que es perfectamente posible en cualquier momento.

⁴⁶ SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 14 de Agosto de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, Caso Rosa Adelina González vs. Consejo Supremo Electoral.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO JUAREZ, José, *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Editorial Vadell Hnos. Valencia. 1989.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "Consideraciones sobre El Contencioso-Administrativo como un derecho constitucional a la tutela judicial frente a la administración", en *Revista de Derecho Público* N° 49. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1992.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "La Universalidad del Control Contencioso Administrativo", en *Revista de Derecho Público*. N° 46. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1991.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y La Jurisprudencia Venezolana". Publicaciones de la Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela. Caracas. 1964.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "Nuevas Tendencias del Contencioso Administrativo en Venezuela". *Cuadernos de la Cátedra Allan Brewer Carias de Derecho Administrativo UCAB* N° 4. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1993.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "El Derecho Administrativo y La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". *Colección Estudios Jurídicos* N° 16. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1991.

BREWER CARIAS, Allan Randolph. "Algunos aspectos del Contencioso Administrativo en Venezuela", en *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia Comentada. Colección Textos Legislativos* N° 8. Editorial Jurídica Venezolana. Segunda Edición. Caracas. 1991.

FERNÁNDEZ ESPINAR, Luis Carlos. "Aspectos sustanciales y procesales del silencio administrativo y la inactividad administrativa en los Ordenamientos Jurídicos Alemán, Francés e Italiano". *Revista de Documentación Administrativa* N° 208. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. España. Abril - Diciembre 1986.

GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y Tomas Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Civitas S.A., Madrid España. 1986.

LINARES BENZO, Gustavo. *El proceso de amparo en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1993.

MOLES CAUBET, Antonio. "El Sistema Contencioso Administrativo Venezolano" en *El Derecho Comparado, Colección Estudios Jurídicos* N° 10. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1981.

MOLES CAUBET, Antonio. *El Principio de Legalidad y sus Implicaciones*. Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Caracas. 1974.

NIETO, Alejandro. "La Inactividad Administrativa Veinticinco Años Después". en *Revista de Documentación Administrativa* N° 208.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. "Medios de Impugnación", en *Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela. XVIII Jornadas "J.M. Domínguez Escovar"*. Instituto de estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto 1993.

ROMERO MUCI, Humberto. "Contribución al Estudio de la acción de carencia" en *El Contencioso Administrativo Venezolano. Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. N° 4. Caracas Venezuela.

RONDÓN DE SANZO, Hildegard. *Amparo Constitucional*. Editorial Arte. Caracas. 1988.

RUAN SANTOS, Gabriel. "El Amparo Tributario en Venezuela", en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*. Año 1, N°. 1. 1986.

LEY ORGÁNICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA. ARTICULO 206.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL.

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 28 de Septiembre de 1982, bajo Ponencia del Magistrado Anibal Rueda. *Revista de Derecho Público* N°. 12. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1982.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 28 de febrero de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Eusebio Igor Vizcaya Paz vs. Universidad del Zulia

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 19 de Febrero de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Roman Duque Corredor, Caso Inmacolata Lambertini di Pergola vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

VOTO SALVADO DE LA MAGISTRADO HILDEGARD RONDON DE SANZO en SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 29 de Agosto de 1987, bajo Ponencia del Magistrado Román José Duque Corredor. Caso Alfredo Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 18 de Agosto de 1988, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, Caso Urbanizadora el Pedregal vs. Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara.

SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, de fecha 16 de Diciembre de 1984, bajo Ponencia de la Magistrado Hildegard Rondon de Sanso, Caso Teresita de Aguilera vs. Gobernación del Distrito Federal.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 3 de Octubre de 1985, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Ivan Pulido Mora vs. Contraloría General de la República

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 14 de Agosto de 1991, bajo Ponencia del Magistrado Cecilia Sosa, Caso Rosa Adelina González vs. Consejo Supremo Electoral.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 9 de Mayo de 1988, bajo Ponencia del Magistrado Luis Henrique Farias Mata, Caso Redimaq.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 15 de Junio de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Josefina Calcaño de Temeltas, Caso Elias José Sarquis Ramos Vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA, de fecha 15 de Junio de 1991, bajo Ponencia del Magistrado Roman José Duque Corredor, Caso Luis Enrique Rangel Burgoin y otros vs. Ministerio de la Defensa.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGION CAPITAL, de fecha 17 de Diciembre de 1986, bajo Ponencia de la Juez Noelia González Ordoñez, Caso Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda

Aclaratoria de fecha 20 de Enero de 1987, sobre la SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA REGION CAPITAL, de fecha 17 de Diciembre de 1986, bajo Ponencia de la Juez Noelia González Ordoñez, Caso Yanucci Fusciardi vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 11 de Julio de 1991, bajo Ponencia de la Magistrado Cecilia Sosa, Caso José Emisael Duran Díaz vs. Cuerpo Técnico de Policía Judicial y Ministerio de Justicia.

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA POLITICO ADMINISTRATIVA, de fecha 1 de Febrero de 1993, en el caso Jean Marie Mirtho y otros vs. Ministerio de Relaciones Interiores.

*Actos de Gobiernos y la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 11 de marzo de 1993**

Pablo Marin Adrian

Abogado

PRESENTACIÓN

Con este trabajo pretendemos presentar un estudio y análisis de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, del 11 de Marzo de 1993, con motivo de la demanda de nulidad por inconstitucionalidad de los Artículos 57, 353 y siguientes del Código de Justicia Militar, intentada por un grupo de procesados militares y civiles conjuntamente con sus apoderados judiciales con motivos de los hechos de rebelión militar ocurridos en el país el día 27 de Noviembre de 1992, por cuanto el juicio militar estaba siendo llevado a cabo por un Consejo de Guerra Accidental (*en primera instancia*) y por un Consejo Supremo de Guerra (*como Tribunal Militar de Alzada*), siguiendo el procedimiento extraordinario, conforme lo ordenó aplicar el presidente de la República mediante el Decreto Ejecutivo Nacional N° 2.669 de fecha 27 de Noviembre de 1992. Este Decreto se fundamentó a su vez en el Decreto No. 2.558 del 27 de Noviembre de 1992, mediante el cual el presidente de la República suspendió en todo el territorio Nacional las garantías contenidas en el Artículo 60, ordinal 1° (*Nadie podrá ser preso o detenido, amenos que sea sorprendido infraganti, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previsto por la ley. El sumario no podrá prolongarse más allá del límite máximo legalmente fijado.*

El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que prevea la ley tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención.

En caso de haberse cometido un hecho punible, las autoridades de policía podrán adoptar las medidas provisionales, de necesidad o urgencia, indispensables para asegurar la investigación del hecho y el enjuiciamiento de los culpables. La ley fijará el término breve y perentorio en los que tales medidas deberán ser comunicadas a la autoridad judicial, y establecerá además el plazo para que ésta provea, entendiéndose que han sido revocadas y privadas de todo efecto, si ella no las confirma en el referido plazo).

Ordinal 2° (Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento haya sido definido por la ley como delito o falta).

Ordinal 6 (Nadie continuará en detención después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta. La constitución de fianza exigida por la ley para conceder la libertad provisional del detenido no causará impuesto alguno).

Ordinal 10° (Las mediadas de interés social sobre sujetos en estado de peligrosidad sólo podrán ser tomadas mediante el cumplimiento de las condiciones y formalidades que establece la ley. Dichas medidas se orientarán en todo caso a la readaptación del sujeto para los fines de la convivencia social).

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, 1994

Los artículos 62 (El hogar doméstico es inviolable. No podrá ser allanado sino para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la ley, las decisiones que dicten los Tribunales.

Las visitas sanitarias que hayan de practicarse de conformidad con la ley sólo podrá hacerse previo aviso de los funcionarios que las órdenes o hayan de practicarlas).

Artículo 64 (Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de estrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud el mismo reo).

Artículo 66 (Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley las expresiones que constituyan delito.

No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales).

Artículo 71 (Todos tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas. Las reuniones en lugares públicos se regirán por la ley).

Artículo 115 (Los ciudadanos tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley) de la Constitución de la República de Venezuela, que como acto de gobierno no se contrae a una categoría jurídica revertida de inmunidad jurisdiccional: Existe frente a él la posibilidad de reunirlos.

Se hace interesante el presente estudio y análisis por cuanto nuestro máximo Tribunal de la República vuelve a plantear la cuestión si cabe dentro del marco constitucional venezolano someter la no enjuiciabilidad de actuaciones del Presidente de rango ejecutivo o legislativo, en razón de su contenido político.

Comenzaremos nuestro trabajo con un estudio de los Actos de Gobierno, El Presidente de la República como funcionario de la Justicia Militar, los hechos del 27 de Noviembre de 1992, los decretos N° 2.668 y 2.669. El Procedimiento Extraordinario, Los Tribunales Accidentales, las Demandas de Amparo y Nulidad y, finalmente, el análisis de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena.

I. LOS ACTOS DEL GOBIERNO

1. *Origen y evolución*

La teoría general del Acto de Gobierno, en el derecho administrativo clásico comparado tienen su origen en el celebre fallo del Consejo de Estado Francés recaído en el asunto "*Príncipe Napoleón*"¹, en el cual se estableció que algunos actos de la Administración discrecionales, presentaban por tal condición de ser "*discrecionales*", el carácter excepcional de estar "*fuera*" y "*por encima*" de "*todo control*

¹. *RECUESTO LEBON* 1875 (19 de febrero de 1875) pág. 155.

jurisdiccional”, aunque para ello no era suficiente que fueren dictados en “*Consejo de Ministros*”, ni que hubieren sido dictados por un interés político. En la sentencia del Consejo de Estado que recayó en ese asunto se evitó mencionar la expresión “*Acto de Gobierno*”, pero al examinar el fondo del recurso, sin duda consagró implícitamente la teoría en su decisión². Debe señalarse, que la distinción entre “*Acto de Gobierno*” y “*Acto Discrecional*”, en la jurisprudencia del Consejo de Estado es particularmente clara y neta, a partir de la sentencia recaída en el asunto Grazzietti, de 1902. Con posterioridad, la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la noción de “*Acto de Gobierno*” se elaboró sobre la concepción de una “*lista*” de tales actos que incluía dos grandes categorías: Los actos relativos a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, y los actos relativos a las relaciones del Gobierno con un Estado Extranjero o un Organismo Internacional.

Sin embargo, en el estado actual, la sentencia que estructura el alcance de esta noción en el derecho administrativo francés, mencionar expresamente a los “*Actos de Gobierno*”, y recayó en un asunto relativo a disposiciones del Presidente de la República ante situaciones del Golpe de Estado: Se trató en la ocurrencia del asunto RUBIN DE SERVENS³, el cual, como explican los comentaristas versó sobre lo siguiente: El Artículo 16 de la Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958, dispuso que “*cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la ejecución de sus compromisos internacionales son amenazadas de una manera grave e inmediata y el funcionamiento regular de los Poderes Públicos Constitucionales es interrumpido, el Presidente de la República, toma las medidas exigidas por esas circunstancias luego de consultar oficialmente al Primer Ministro, a los Presidentes de las Asambleas, así como al Consejo Constitucional*”⁴ y, la tentativa del Golpe de Estado sobrevenida en Argelia en la primavera de 1961, proporcionó la ocasión para que el Consejo de Estado se pronunciara sobre la significación exacta y el alcance del mencionado artículo 16 de la Constitución Francesa de 1958⁵.

Dentro de esta génesis y desarrollo del acto de gobierno, el profesor Allan R. Brewer-Carías, señala que en los sistemas continentales y europeo, la doctrina de acto de gobierno o del acto político desarrollada básicamente en los sistemas jurídicos francés, italiano y español, por razones históricas diversas, y con fundamentos jurisprudenciales y legislativos diferentes, tuvo como objeto común identificar una serie de actos estatales, distintos a los actos administrativos y que, por tanto, escapaban al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. En esa forma, la jurisprudencia francesa, a través de varias etapas, permitió a la doctrina ir identificando unos actos de *gouvernement* que carecían de control jurisdiccional en la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que implicaba, en general, que carecían de todo control jurisdiccional por no existir en ese país el control de la constitucionalidad de los actos estatales. En esta forma la doctrina del *acte de gouvernement* fue una creación casuística de la jurisprudencia, difícil de construir doctrinalmente, y que al abandonarse rápidamente el criterio del móvil político que la jurisprudencia inicial del siglo pasado había esgrimido para identificarlos, condujo a la elaboración de una “*lista*” de actos del poder Ejecutivo en sus relaciones con autoridades públicas que escapaban a todo control jurisdiccional⁶.

². HONG, WEIL, ET, BRAIBANT “*Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*”, Sirey 1978, pág. 15.

³. Consejo de Estado, 2 de marzo de 1962, *Recuento Lebon* 1962, pág. 143.

⁴. Este es el mismo régimen, en esencia el que se refieren los Artículos 190, ordinal 6°, 241 y 242 de la Constitución de la República de Venezuela.

⁵. Informe del Procurador General de la República (3 de febrero 1993) págs. 13 y siguientes.

⁶. ALLAN R. BREWER-CARIAS, Comentarios sobre la doctrina del acto de Gobierno, del Acto Político, del Acto de Estado y de las cuestiones políticas como motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales Nacionales. *Revista de Derecho Público* N° 26, Caracas, 1986 (pág. 65-68).

En Italia, la noción del acto político tuvo un origen diversos, aún cuando el mismo objetivo que en Francia: En la Ley que estableció el Consejo de Estado a fines del siglo pasado, al regularse la jurisdicción contencioso-administrativa, se excluyó de recurso los casos de actos emanados del gobierno en el ejercicio del Poder Político que, por tanto, adquirirían una configuración distinta a los actos administrativos.

En España, cuya Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, en un esfuerzo mayor de precisión de esta noción, al excluir los "*actos políticos*" de la jurisdicción contencioso-administrativa enumeró "*los actos políticos del gobierno*" como "*los que afecten a la defensa del territorio nacional, las relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar*".

En cuanto al sistema germánico, el tema de los actos de gobierno también se ha planteado, al discutirse la cláusula general de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y excluirse de la misma los actos de naturaleza política que tiendan a salvaguardar la seguridad y la existencia misma del Estado.

En todos estos sistemas continentales, al noción de acto de gobierno, por tanto se presenta como un acto del Estado, sustancialmente distinto al acto administrativo o en otros casos, como una especie de éstos, pero con la característica común de que gozan de inmunidad común de que gozan de inmunidad jurisdiccional, en el sentido de que los mismos no pueden ser impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativo ni, en general, ante la jurisdicción constitucional, si ésta existe. Esta es la esencia de la doctrina del acto de gobierno, la cual, por supuesto, en las últimas décadas viene siendo objeto de críticas tendientes a reducir esta inmunidad jurisdiccional respecto de ciertos actos estatales⁷.

2. Sistema Jurídico Venezolano

Ahora bien, en Venezuela a pesar de la influencia que el derecho continental (*europa*) ha tenido en la formación de nuestro derecho público y administrativo, la doctrina de los actos de gobierno tal como se ha expuesto, no tiene aplicación, pues al estar establecido el control de la constitucionalidad de los actos estatales, con la amplitud prevista en la Constitución, ningún acto del Estado puede escapar. en principio del control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad. No significa esto que en nuestro país no se haya desarrollado una "*noción de acto de gobierno*" para diferenciar los actos estatales y, en particular para diferenciarlos de los actos administrativos, pero ello no ha tenido por objeto construir una doctrina para excluir esos actos de gobierno del control de la constitucionalidad que ejerce la Corte Suprema de Justicia⁸.

⁷. Allan R. Brewer-Carías, Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, citado, pág. 66.

⁸. Allan R. Brewer -Carías Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, citado, páginas 67 y 68. Como referencia el Profesor Eloy Lones Martínez, niega que exista en nuestro orden jurídico la noción del acto de gobierno. Véase su *Manual de Derecho Administrativo*, quinta edición, 1983, pág. 188 y siguientes.

A. Definición

Son aquellos dictados por el Presidente de la República en ejercicio de su función de gobierno, y emanan de este alto magistrado en virtud de atribuciones que la Constitución le asigna directamente.

Por tal razón, el legislador no puede regular el ejercicio de la función de gobierno por el Poder Ejecutivo. No se trata, por tanto de actos de carácter sub-legal, sino de igual rango que la Ley⁹.

Si analizamos la función de gobierno, como una de las diversas funciones del Estado, nos encontramos que es una función propia del Ejecutivo Nacional, particularmente del Presidente de la República.

Sin embargo, no es el Presidente de la República el único que puede ejercer funciones de gobierno, también otros órganos estatales, particularmente las Cámaras Legislativas a través de leyes o de actos parlamentarios sin forma de Ley. de lo anterior resulta que el ejercicio de la función de gobierno, no función propia del Presidente de la República, no es de su ejercicio exclusivo ni excluye que otros órganos estatales la ejerzan, lo que si es exclusivo del Presidente de la República, es el ejercicio de la función de gobierno a través de determinados actos concretos, como los actos de gobierno, en ejecución directa de la Constitución los cuales pueden o no ser de contenido normativo: Los actos de gobierno con contenido normativo son los decretos-leyes, dictados en ejecución directa de la Constitución (*Art. 190, Ords., 8 y 11*); los no normativos serían los actos de gobierno propiamente dichos, como podría ser el acto de restricción o suspensión de las garantías constitucionales (*Art. 190, Ord. 6*).¹⁰

B. Tendencia Jurisprudencial

Nuestro más alto Tribunal de la República y la máxima representación del Poder Judicial, en casos concretos ha reconocido la existencia y alcance de la noción de acto de gobierno y antes de su decisión del 11 de marzo de 1993, la cual es el centro y objeto de este trabajo, en su Sala Plena, en fallo del 29 de abril de 1964, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 958 Extraordinaria del 21 de mayo de 1965, en el asunto TITO GUTIERREZ ALFARO, con motivo del recurso de nulidad por inconstitucionalidad del Tratado de Extradición firmado entre los Estados Unidos de Norteamérica y de la Ley de Responsabilidad de Empleados de fecha 07 de junio de 1912. Teniendo como Magistrado Ponente al Doctor Carlos Trejo Padilla, se estableció: "*Es evidente que la Constitución (la de 1961) acogió el principio de que los actos del Poder Público deben estar sometidos jurisdiccionalmente al control constitucional... (omissis)*"

...Pero es de observar que el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos Estatales no ha sido consagrado en forma absoluta, pues del estudio de la propia Constitución Nacional, de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los precedentes jurisdiccionales surgen y se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres normas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional. (omissis)

⁹. Allan R. Brewer-Carías: *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Colección Estudios Administrativos N° Caracas, 1980, Página 193.

¹⁰. Allan R. Brewer-Carías: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo 1, Caracas, San Cristóbal, 1985, págs. 418 y 419.

...En lo relativo a los actos que el Presidente de la República está facultado para realizar en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, un atento examen de las mismas conduce a la conclusión de que determinadas actividades presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o Jefe del Estado Venezolano asignados a aquél por el Artículo 181 de la Constitución, están excluidos del control jurisdiccional de constitucional en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o acto de gobierno, o de índole discrecional; situaciones en que no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional. Entre tales actos encuéntrase según el Artículo 190 de la Constitución Nacional los siguientes: Fijar el contingente de las Fuerzas Armadas Nacionales; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y reunir en Convención a algunos o a todos los gobernantes de las Entidades Federales. Con base en las excepciones que se han indicado en todo lo relativo al control jurisdiccional sobre la constitucionalidad intrínseca de los actos del poder Público, puede sentarse la conclusión de que este control no ha sido establecido en forma rígida o absoluta, pues están sustraídas a su dominio diversas situaciones tanto en el orden legislativo como el judicial y en el Ejecutivo” (el subrayado es nuestro).

Esta sentencia fue sumamente criticada por declarar o asentar principios evidentemente contrarios al numeral 6° del Artículo 215 de la Constitución. El Dr. Allan R. Brewer-Carías, al respecto señaló “*Sobre esta decisión de la Corte, sin duda aislada, sólo debemos repetir que abre una brecha inadmisibile en el control jurisdiccional de la Constitucionalidad de los actos estatales*”¹¹, *que debe rechazarse*¹².

Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, en sala Político-Administrativo en decisión del 21 de noviembre de 1988, con motivo de las elecciones, en el asunto del Señor JORGE OLAVARRIA contra Resoluciones del Consejo Suprema Electoral, reafirmó la doctrina antes referida, sobre los principios de la existencia y alcance de la noción de acto de gobierno, al indicar: “Permanecen todavía incólume los principios sentados por la Corte a los que se refiere los apoderados del Consejo, pero aplicándolos inexactamente al caso de autos respecto de los actos de gobierno, especie jurídica que, en razón de su superior jerarquía, derivada del hecho de que son producidos en ejecución directa de la Constitución y no de la Ley ordinaria, ha sido excluida hasta ahora, por la propia Corte, de la totalidad del control jurisdiccional de constitucionalidad ...(omissis)...”

Los criterios establecidos con la decisión de la Corte Suprema de Justicia del 11 de marzo de 1993, no los analizamos en este momento por cuanto consideramos que dentro de nuestro sistema jurídico existen normas que debemos estudiar previamente para poder tener una visión general del problema y su enfoque y tratamiento dado por el más alto Tribunal de República. Hasta aquí consideramos prudente el estudio del acto de gobierno y pasamos ahora a otras de las atribuciones del Presidente de la República, en este caso, como funcionario de la Justicia Militar.

¹¹ . Allan R. Brewer-Carías: El control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales. Caracas, 1.977. EJV

¹² . Allan R. Brewer-Carías: Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno.... Obra citada. Página 68.

II. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA COMO FUNCIONARIO DE JUSTICIA MILITAR

Ya hemos dicho *tu supra* que el Presidente de la República es Jefe del Ejecutivo Nacional y Jefe del Estado Venezolano, conforme a la disposición constitucional del Artículo 181. Dentro de la esfera de atribuciones del presidente de la República como funcionario de Justicia está la de autorizar la organización, en tiempo de paz, de los tribunales accidentales de tiempo de guerra, conforme a lo señalado en el Artículo 68 del Código de Justicia Militar y puede decretar aplicar los procedimientos extraordinarios militares en caso de suspensión de garantías constitucionales (Artículo 353 *ejusdem*). Como sabemos los Tribunales Militares son Tribunales de jurisdicción especial¹³; y son Tribunales Militares: La Corte Suprema de Justicia, en materia militar, la Corte Marcial, Los Consejos de Guerra Permanentes, los Consejos de Guerra Accidentales (Consejo de Guerra Accidentales propiamente dicho y Consejo Supremo de Guerra), los Jueces Militares de Primera Instancia Permanente y los Jueces Accidentales de Instrucción¹⁴. Como podemos apreciar, que el Presidente de la República como el funcionario de Justicia Militar no ejerce atribuciones que la Constitución le asigna directamente, sino que ha sido el Legislador quien ha regulado su ejercicio en jurisdicción militar: Sus actos, por tanto son de carácter sub-legal cuando ejerce las atribuciones conferidas por el Código de Justicia Militar. La condicionante que si establecen estas normas, en el caso de organización de los Consejos de Guerra Accidentales y aplicación del procedimiento extraordinario militar es en la situación de suspensión de garantías constitucionales¹⁵, pero fijémonos que es sólo en caso de suspensión, pues en la situación de restricción de garantías constitucionales no operan los supuestos normativos antes referidos¹⁶. De manera que para poder organizar los Tribunales Militares Accidentales y aplicar el procedimiento extraordinario militar en esos Organos Jurisdiccionales, es necesario que el Presidente de la República haya ejecutado un acto de gobierno previo en el cual suspenda garantías constitucionales y que de acuerdo con la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 11 de Marzo de 1993, no está referido al hecho de cualquier garantía constitucional suspendida sino a las mencionadas garantías del debido proceso y de la defensa establecidas en los artículos 68 y 69 del texto constitucional, como lo prevé el artículo 240 y siguientes de la Carta Magna. Volveremos en este punto al analizar y estudiar la sentencia del 11 de marzo de 1993 de nuestro máximo Tribunal.

III. LOS HECHOS DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1992

El día 27 de noviembre de 1992, se llevó a cabo un alzamiento militar en que participan también civiles que, dentro de las acciones ejecutadas se destacan, la toma de la Base Aérea “*El Libertador*” con sede en Palo Negro, ciudad de Maracay, Edo. Aragua, así como la Base Aérea “*Generalísimo Francisco de Miranda*” en la ciudad de Caracas, que sirve de sede a la Comandancia de las Fuerzas Armadas, ataque aéreos al Palacio de Miraflores, sede del Poder Ejecutivo Nacional y a órganos de seguridad del Estado; toma de la sede de Venezolana de Televisión emisora televisiva del Estado, toma del Centro de Retransmisión ubicado en Los Mecedores, Caracas, mediante el cual se transmiten mensajes televisivos a la población.

¹³ . Artículo 2º, numeral 3º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁴ . Artículo 27 del Código de Justicia Militar: *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 1109 Extraordinario del 05 de junio de 1967.

¹⁵ . Artículo 57, 58 y 353 del Código de Justicia Militar.

¹⁶ . Numeral 6º del Artículo 190 de la Constitución.

IV. LOS DECRETOS PRESIDENCIALES N°. 2668 Y 2669 DEL 27 DE NOVIEMBRE DE 1992

Tomando en consideración los hechos antes señalados, el Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones constitucionales que tiene de declarar el estado de emergencia y decreta la restricción o suspensión de garantías en los casos previstos en la Constitución¹⁷, decretó la suspensión en todo el territorio las garantías contenidas en el artículo 60, ordinales 1°, 2°, 6° y 10°; y en los Artículos 62, 64, 66, 71 y 115 de la Constitución¹⁸. El decreto dictado en Consejo de Ministros, se sometió a la consideración de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, dentro de los diez días siguientes a su publicación¹⁹. Esta publicación se efectuó el mismo día 27 de noviembre de 1992, en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, número N° 35101. Podemos apreciar que este acto es propiamente un acto de gobierno del Presidente de la República dictado, en Consejo de Ministros, en ejecución directa e inmediata a la Constitución: El Presidente de la República ha ordenado la suspensión de las garantías constitucionales señaladas tu supra en virtud de sus atribuciones de rango constitucional, como funciones políticas que le están atribuidas directamente por la Constitución.

Posteriormente y en la misma fecha (27 de noviembre de 1992), el Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2668 antes referido (*suspensión de garantías constitucionales*), en concordancia con los Artículos 28 (*Son funciones de Justicia Militar: 1° El Presidente de la República...omisis...*), 57 (*También se aplicarán las disposiciones del presente Título y del Título III, en el caso de suspensión de garantías constitucionales, cuando así lo decretare el Presidente de la República*), 58 (*En tiempo de guerra funcionarán los Tribunales permanentes de tiempo de paz en cuanto fuere posible y lo permitan las necesidades de la guerra, pero con sujeción a los procedimientos extraordinarios de que trata el Título VIII*) y 353 (*Los procedimientos extraordinarios se seguirán durante el estado de guerra y en caso de suspensión de Garantías Constitucionales, cuando así lo decrete el Presidente de la República*) del Código de Justicia Militar, decretó aplicar el procedimiento extraordinario previsto en el Título VIII del Libro Primero del Código de Justicia Militar, decretó aplicar el procedimiento extraordinario previsto en el Título VIII del Libro Primero del Código de Justicia, para el enjuiciamiento de los delitos tipificados en los Capítulos III y IV del Título III del libro Segundo del citado Código, cometidos con ocasión de la rebelión armada del día 27 de noviembre de 1992. Estas atribuciones de rango legal previstas en el Código Castrense las ejerce el Presidente de la República mediante el decreto N° 2669 del 27 de noviembre de 1992 y publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 4496 Extraordinario del día sábado 28 de noviembre de 1992 con fundamento en estas disposiciones de rango legal no podemos afirmar que ordenar aplicar el procedimiento extraordinario de los juicios militares sea un acto de gobierno por cuanto éste se dicta por el Presidente de la República en ejercicio de su función de gobierno y emanan de este alto magistrado en virtud de atribuciones que la Constitución le asigna directamente. En cambio, cuando el Presidente de la República ejerce las atribuciones establecidas en el Código de Justicia Militar, lo hace con sometimiento a normas reguladas por el Legislador y sus actos son de carácter sub-legal. Uno de los requisitos que estableció el Legislador para que pueda

¹⁷ . Artículo 190, ordinal 6° de la Constitución de la República de Venezuela.

¹⁸ . Artículo 241 de la Constitución de la República de Venezuela.

¹⁹ . Artículo 242 de la Constitución de la República de Venezuela.

el Presidente de la República por decreto ordenar aplicar el procedimiento extra-ordinario en los Tribunales Militares es en caso de suspensión de Garantías Constitucionales (20), que como hemos ya referido si es un acto de gobierno propiamente dicho, pero no quiere decir que el procedimiento extraordinario se aplica sólo en caso de suspensión.

V. EL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO

Con el decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992, el Presidente de la República como funcionario de Justicia Militar (21) ordenó aplicar el procedimiento extraordinario por los Tribunales Militares (22), pero no ordenó a que Órgano Judicial Militar debía aplicarlo, por lo que nos encontramos que debieron aplicarlo todos los Tribunales Militares Permanentes de la República (*la Corte Marcial, los Consejos de Guerra Permanentes y los Juzgados Militares de Primera Instancia Permanentes*)²⁰, que como hemos ya referido si es un acto de gobierno propiamente dicho, pero no quiere decir que el procedimiento extraordinario se aplica sólo en caso de suspensión.

V. EL PROCEDIMIENTO EXTRAORDINARIO

Con el Decreto N° 2669 del 27 de noviembre de 1992, el presidente de la República como funcionario de Justicia Militar²¹ ordenó aplicar el procedimiento extraordinario por los Tribunales Militares²², pero no ordenó a que Órgano Judicial Militar debía aplicarlo, por lo que nos encontramos que debieron aplicarlo todos los Tribunales Militares Permanentes de la República (*la Corte Marcial, los Consejos de Guerra Permanentes y los Juzgados Militares de Primera Instancia Permanentes*)²³ para el enjuiciamiento de los delitos tipificados en los Capítulos III y IV del título III del Libro Segundo del Código de Justicia Militar, presuntamente cometidos con ocasión de la Rebelión Armada del día 27 de noviembre de 1992, podemos señalar que los procedimientos en los juicios militares son ordinarios o extraordinarios, según se los lleve a cabo en tiempo de paz, o en estado de guerra o suspensión de garantías²⁴, pero el Presidente de la República, también en ejercicio de atribuciones como funcionarios de Justicia Militar, en este caso concreto referente a los hechos de rebelión militar del día 27 de noviembre de 1992, no autorizó la organización de los Tribunales accidentales de tiempo de guerra (*Consejos de Guerra Accidentales y Consejo Supremo de Guerra*)²⁵. Por tanto, los Tribunales Permanentes eran los autorizados a aplicar el procedimiento extraordinario, ya que no se organizó por el Presidente de la República ningún Tribunal Militar Accidental, previsto para tiempo de guerra o en caso de suspensión de garantías constitucionales.

VI. LOS TRIBUNALES MILITARES ACCIDENTALES

Hemos referido ya que el Presidente de la República, como funcionario de Justicia Militar, no autorizó la organización, en tiempo de paz, de los Tribunales Militares de tiempo de guerra, pasar que de conformidad con el Decreto N° 2669 del 27 de

²⁰ . Artículo 353 del Código de Justicia Militar.

²¹ . Artículo 28, numeral 2° del Código de Justicia Militar.

²² . Artículos 57 y 58 del Código de Justicia Militar.

²³ . Artículo 27 del Código de Justicia Militar.

²⁴ . Artículo 22 del Código de Justicia Militar.

²⁵ . Artículo 68 del Código de Justicia Militar.

noviembre de 1992, ordenó aplicar el procedimiento extraordinario previsto en el Título VIII del Libro Primero del Código de Justicia Militar, para el enjuiciamiento de los delitos tipificados en los Capítulos III y IV del Título III del Libro Segundo del referido Código, cometidos con ocasión de la rebelión armada del día 27 de noviembre de 1992, como ocurrió, a título de ejemplo, en 1962 hace aproximadamente 32 años con motivo de los hechos ocurridos en la ciudad Carúpano, Estado Sucre, el 04 de mayo de 1962, de rebelión militar en el Batallón N° 3 de Infantería de Marina, con la activa colaboración de otras fuerzas y de elementos civiles, el Presidente de la República²⁶ mediante el Decreto N° 746 del 04 de mayo de 1962²⁷ suspendió en todo el territorio nacional las garantías establecidas en el ordinal 1° del Artículo 60 y en los Artículos 62, 63, 66, 71 y 115 de la Constitución. Luego el 9 de mayo de 1962, mediante Decreto N° 750 ordenó seguirse el procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar para el enjuiciamiento de los delitos tipificados en los Capítulos III y IV del Título III del Libro II del citado Código, a los que se hace referencia en los considerandos del Decreto Ejecutivo N° 746, de fecha 4 de mayo del año 1992, y a los mismos delitos que en el futuro pudieran cometerse. Posteriormente dictó el Decreto N° 751²⁸ del mismo día 09 de mayo de 1962, mediante el cual autorizó la organización de los Tribunales Militares competentes, previstos en el Artículo 68 del Código de Justicia Militar, habida cuenta que los hechos ocurrieron en la ciudad de Carupano, Estado Sucre y que el Consejo de Guerra Permanente respectivo para conocer de los hechos era el Consejo de Guerra Permanente de Maturín²⁹, se daban los supuestos legales: Se trataba de un delito de rebelión y la distancia a que se hallaba el lugar donde se produjo el hecho no permitía la intervención del Consejo de Guerra Permanente (de Maturín), sin perjuicio de la rapidez del proceso³⁰. Pero los hechos del día 27 de noviembre de 1992, se habían producido fundamentalmente en la ciudad de Caracas y Maracay, donde funcionan Consejos de Guerra Permanentes, quienes debían conocer de los hechos de rebelión y aplicar el procedimiento extraordinario, conforme lo estableció el Decreto N° 2.669, pero en ningún caso se autorizó la organización de los Tribunales en tiempo de guerra previsto en el Artículo 68 del Código de Justicia Militar. Sin embargo, el Ministro de la Defensa ordenó la organización de un Consejo de Guerra Accidental de Caracas en fecha 04 de diciembre de 1992 para el enjuiciamiento del personal civil y militar que participó en los hechos del 27 de noviembre de ese año y luego el 11 de enero de 1993, constituyó el Consejo Supremo de Guerra como Tribunal de Alzada de la decisión dictada por el Tribunal Militar *a-quo*. En nuestro criterio esta organización de los Tribunales Militares Accidentales es ilegal, por cuanto el Ministro de la Defensa no estaba autorizado por Decreto para organizar dichos Organos Jurisdiccionales Castrense, por las razones que ya expusimos antes: que el Presidente de la República para poder organizar en tiempo de paz los Tribunales Accidentales de tiempo de guerra debe, por un lado, decretar la suspensión de garantías constitucionales (acto de gobierno)³¹ y, por el otro, autorizar dicha organización³² como funcionario de Justicia Militar. Si realmente el Presidente de la

²⁶ . Para esa fecha era el Presidente de la República Rómulo Betancourt.

²⁷ . Este Decreto N° 746 fue publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 26.839 del 04 de Mayo de 1962.

²⁸ . Estos Decretos N° 750 y 751 del 09 de Mayo de 1962, fueron publicados en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 26.884 del 10 de Mayo de 1962.

²⁹ . Véase Decreto N° 10 del 03 de marzo de 1959 publicado en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 25.902 del 03 de marzo de 1959.

³⁰ . Numeral 3° del Artículo 68 del Código de Justicia Militar.

³¹ . Numeral 6° del Artículo 190 de la Constitución.

³² . Ver Artículo 57 y 68 del Código de Justicia Militar.

República deseaba la organización de estos órganos judiciales marciales para el enjuiciamiento de los involucrados en los hechos del 27 de noviembre de 1992, debió decretarlo conforme a las previsiones legales del Código de Justicia Militar, para que así tuviera plena validez. Era entonces incompetente el Ministro de la Defensa para organizar Tribunales Militares Accidentales y este vicio de incompetencia es una forma de ilegalidad que invalida el acto de organización de estos Juzgados Militares Accidentales.

VII. LAS DEMANDAS DE AMPARO Y DE NULIDAD

En escrito de fecha 10 de diciembre de 1992, diversos procesados por los referidos Tribunales Militares Accidentales demandaron ante la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, la nulidad absoluta del Decreto N° 2.669 emanado de la Presidencia de la República de fecha 27 de noviembre de 1992, por violar y contrariar el contenido del Artículo 44 de la Constitución al igual que el de los Artículos 68 y 69 *ejusdem* y solicitaron amparo constitucional de conformidad con los Artículos 1°, 2° y 3° de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y aplicar la previsión del Artículo 22 *idem*, invocando como fundamento de esta petición la doctrina de la Corte Suprema de Justicia contenida en la decisión del 04 de Abril de 1989, según la cual el amparo, ejercido conjuntamente con la acción de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, procede como medida cautelar y con prescindencia de formalidades y sin ningún tipo de averiguación, cuando existe una presunción grave de lesión o amenaza de violación de un derecho fundamental y cuando de no acodarse la misma, resultaría imposible o muy difícil el restablecimiento de la situación jurídica que motiva la acción³³.

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, mediante sentencia del día 14 de enero de 1993, decidió librar mandamiento de amparo a favor de cuarenta y cuatro (44) procesaron a doscientos cuarenta y un (241) ciudadanos civiles y militares y ordenó que se suspenda, respecto de ellos (*los cuarenta y cuatro que demandaron ante el máximo Tribunal*), en el estado en que se encuentra, el procedimiento pautado en el Decreto N° 2.669 de fecha 27 de noviembre de 1992, emanado de la Presidencia de la República y publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 4.496 (*Extraordinario*) del 28 del mismo mes y año, mientras se decide la acción de nulidad contra dicho Decreto. Igualmente la Corte Suprema de Justicia decidió, vistas las particularidades del presente asunto, ordenó de inmediato las notificaciones a los ciudadanos Presidente de la República y Fiscal General de la República, con remisión de copia certificada de la presente sentencia, declarando de oficio la urgencia de esta materia prescindir de los actos procesales previstos en las Secciones Segunda y Cuarta del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con excepción del acto de informes, el cual tendría lugar a las once de la mañana (11:00 a.m.) del tercer día de despacho siguiente a la última de las notificaciones, todo de conformidad con el Artículo 135 *ejusdem*.

Las observaciones más críticas que le podemos hacer a este fallo del 14 de enero de 1993, están referida a las siguientes: En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia conceptúa al Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992 que ordenó aplicar el procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar, como un “*decreto-Ley*”³⁴, lo cual desnaturaliza tal Decreto N° 2669. Son decretos-leyes los

³³. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, del 14 de enero de 1993, relacionada con el Decreto Ejecutivo Nacional N° 2669 de fecha 27 de noviembre de 1992.

³⁴. Ver páginas 9 y 11 del original de la sentencia citada del 04 de enero de 1993, de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena.

actos emanados del Poder Ejecutivo o quien lo sustituya, mediante los cuales se establecen reglas de derecho sobre materias propias de la ley formal. En otras palabras, son decisiones con fuerza de ley, adoptadas por el Poder Ejecutivo o quien haga sus veces.

Se distinguen de los decretos ordinarios o regulares dictados por el Poder Ejecutivo conforme a la Constitución y a las leyes, por su contenido, ya que éstos no estatuyen sobre materia legislativa, sino sobre asuntos que normalmente corresponden a la competencia de aquél poder³⁵. En Venezuela la única disposición que autoriza al presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, es la previsión del numeral 8° del Artículo 190 de la Constitución, previa la delegación del Congreso mediante la ley habilitante o ley de autorización al presidente de la República. Si ya hemos dicho supra que el Decreto N° 2.669 lo dictó el Presidente en ejercicio de atribuciones como funcionario de Justicia Militar previstas en el Código de Justicia Militar,³⁶ este acto (Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992) es el rango sub-legal, sometido a normas legales y no puede ser conceptualizado como “Decreto-Ley” como lo hizo la Corte Suprema de Justicia cuando dice: “*Tal presunción justifica la inaplicación del Decreto-ley N° 2.669 hasta tanto se decida el juicio por inconstitucionalidad*”³⁷. En segundo lugar, en su parte motivo de la sentencia se señala: “*La constitución de un Tribunal ad-hoc, como es el Consejo Accidental de Guerra (sic), consecuencia de la aplicación del procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar, podría producir situaciones no susceptibles de reparación por la sentencia que se pronuncie sobre la nulidad por inconstitucionalidad del acto de gobierno, constituyen, a juicio de la Corte, presunción grave del derecho que se reclama*”³⁸. A esta parte motivo jurisprudencial podemos observar que la constitución de un Tribunal Militar ad-hoc, como fue el Consejo de Guerra Accidental de Caracas antes referido no es consecuencia de la aplicación del procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar por cuanto los Tribunales Militares Permanentes también pueden aplicar este procedimiento extraordinario³⁹ y nos preguntamos *¿Que situaciones podría producir estos Tribunales ad-hoc no susceptibles de reparación por la sentencia que se pronuncie sobre la nulidad por inconstitucionalidad?*. Consideramos que ninguna por cuanto, entre otras razones, para la fecha de esta decisión (14 de enero de 1993) ya el Consejo de Guerra Accidental de Caracas, había producido su decisión el día 11 de enero de 1993 y por una de conciencia procesal se había constituido el Consejo Supremo de Guerra de Caracas que produjo su sentencia el 14 de enero de 1993 el cual continuaba conociendo del procedimiento extraordinario como Tribunal Militar Superior o de Alzada y en ambos casos en contra de estas sentencia proceden los recursos ordinarios principalmente la apelación y extraordinarios principalmente el de Casación⁴⁰. También se señala que este Decreto (N° 2.669) es un acto de gobierno lo cual ya lo hemos rechazado por cuanto su acto es de rango sub-legal y ejercido por el presidente de la República como

³⁵. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, 5° Edición, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

³⁶. Artículo 353 del Código de Justicia Militar.

³⁷. Véase páginas 9 y 11 del original de la sentencia del 11 de enero de 1993 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia.

³⁸. Ver página 11 del original de sentencia citada.

³⁹. Artículos 58 y 353 del Código de Justicia Militar.

⁴⁰. Artículo 141 del Código de Justicia Militar.

funcionario de Justicia Militar⁴¹ y cuando la Corte Suprema de Justicia refiere a la “presunción grave del derecho que se reclama” confunde los conceptos de “derechos” y “garantías” por cuanto antes en la parte motiva había indicado: “*Las acciones de amparo acumuladas están fundadas en la presunta violación por parte del Ejecutivo Nacional, a través del Decreto - Ley impugnado, de las garantías judiciales del debido proceso, consagrados en los artículos 68 y 69 de la Constitución de la República... (onursis)...*” (el subrayado es nuestro)⁴². Hay por tanto, una diferencia entre “derechos” y “garantías”, aun cuando es muy común llamar “garantías constitucionales” a los derechos mismos establecidos en la Constitución, produciéndose una identidad entre ambos conceptos, lo cual incluso hace el Diccionario de la Lengua Española.

Sin embargo, el derecho es una cosa y la garantía es otra, siendo ésta los principios y mecanismos previstos para hacer efectivos los primeros⁴³. En tercer y último lugar, en la parte dispositiva de la sentencia se ordena que se suspenda, respecto a los demandantes, en el estado en que se encuentra, el procedimiento pautado en el Decreto N° 1.669 de fecha 27 de noviembre de 1992, emanado de la Presidencia de la República,⁴⁴ pero no hace mención concreta de la autoridad, del ente privado o de la persona contra cuya resolución o acto y omisión se conceda, el amparo⁴⁵. Aclaremos este punto que puede dar lugar a dudas; La Corte Suprema de Justicia cuando decide y acuerda el amparo, ordena que suspenda el procedimiento, pero no se lo ordena al Tribunal Militar Accidental que aplica el procedimiento extraordinario que ha sido ordenado por el Presidente de la República, como funcionario de Justicia Militar, mediante Decreto N° 2.669. *¿Se olvidó la Corte Suprema de Justicia que en el ejercicio de sus funciones, los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público?*⁴⁶ y para el día 14 de enero de 1993, el Consejo Supremo de Guerra de Caracas había dictado sentencia y se disolvieron los Tribunales Militares Accidentales, organizados para los hechos de rebelión militar del 27 de noviembre de 1992.

Al dictarse las sentencias definitivas de instancias, se encontraba consumada y consolidada la situación jurídica contra la cual el amparo se ejerciera⁴⁷. Posteriormente en fecha 11 de marzo de 1993, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, dicta sentencia mediante la cual se declara la nulidad del Decreto del Ejecutivo Nacional N° 2.669 de fecha 27 de noviembre de 1992 y que pasamos a continuación a estudiar y analizar.

VIII. SENTENCIA DEL 11 DE MARZO DE 1993 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, EN SALA PLENA

A pesar de haber sido declarado de oficio la urgencia de esta materia y acordado prescindir de los actos procesales previstos en las Secciones segunda y cuarta del capítulo II del título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con

⁴¹ . Artículo 141 del Código de Justicia Militar.

⁴² . Artículo 353 del Código de Justicia Militar.

⁴³ . Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales”. *Revista de Derecho Público* N° 37, Caracas 1989 (Páginas 5-25).

⁴⁴ . Ver página 12 del original de la sentencia dictada.

⁴⁵ . Literal “A” del Artículo 32 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derecho y Garantías Constitucionales.

⁴⁶ . Artículo 205 de la Constitución de la República de Venezuela.

⁴⁷ . Véase el voto salvado de la Dra. Hildegard Rondón de Sansó de la sentencia del 14 de enero de 1993 por la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena.

excepción del acto de informes;⁴⁸ nuestro más alto Tribunal de la República, tardó cincuenta y seis (56) días para producir su decisión del día 11 de marzo de 1993 que contó con 9 votos a favor y 6 votos salvados, siendo publicada el día 16 de mayo de 1993 en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Al estudiar, analizar y hacer observaciones a esta sentencia podemos apreciar que los alegatos de los recurrentes son los siguientes:

1° Inconstitucionalidad del decreto N° 2.668 dictado por el Presidente de la República el día 27 de noviembre de 1992, en ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 6° del Artículo 190 de la Constitución, en concordancia con lo dispuesto en los Artículos 241 y 242, *ejusdem*, por violación de los Artículos 190, numeral 6°, 240, 241, 242 y 243 *ibidem*.

2° Inconstitucionalidad de los Artículos 57 y 353 y siguientes del Código de Justicia Militar.

3° Inconstitucionalidad del Decreto N° 2.669, por ser violatorio del artículo 44 de la Constitución (irretro-actividad de la ley).

4° Inconstitucionalidad del Decreto N° 2.669, al ser considerado violatorio de las garantías constitucionales consagradas en los Artículos 68 y 69 y de los Artículos 117 y último aparte del Artículo 241 de la Constitución, y

5° Nulidad del Decreto N° 2.669, por violar la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A. *Decisión en cuanto al decreto N° 2.668*: Respecto a las observaciones que hace la Corte Suprema de Justicia en relación al Decreto N° 2.668 de fecha 27 de noviembre de 1992, por el cual el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, suspendió las garantías constitucionales contenidas en el Artículo 60, ordinal 1°, 2°, 6°, 10°; y en los Artículos 62, 64, 66, 71 y 155 de la Constitución, nuestro Alto Tribunal indica:

a. *Su naturaleza jurídica*:

Es un “acto de gobierno”, “gubernativo” o “acto político” y de naturaleza discrecional...⁴⁹. En Venezuela, a falta de una disposición expresa al respecto en el Texto Fundamental, ha asentado este Alto Tribunal, como nota identificadora de esa especie jurídica, aquellos actos que, en ejecución directa e inmediata de la Constitución, son de índole eminentemente política. (*Vid.* SPA del 21.11.88, Caso Jorge Olavarría).

Dentro de ese contexto, concuerdan autores y jurisprudencia nacional y extranjera en mantener dentro de esa clasificación, entre otros, el indulto, los actos relativos a la conducción de las relaciones entre el gobierno y países extranjeros, la declaratoria de emergencia y, precisamente, el acto que en concreto interesa analizar a los fines de este fallo: LA SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES⁵⁰.

b. *Su control jurisdiccional*

Es indiscutible para esta Corte que las actuaciones de la rama ejecutiva del Poder Público, a tenor del Artículo 117 de la Constitución que consagra el principio de legalidad (“*La Constitución y la Leyes definen las atribuciones del Poder Ejecutivo, y a*

⁴⁸. Ver página 12 del original de la Sentencia del 14 de enero de 1994 de la Corte Suprema de Justicia en Plena.

⁴⁹. Ver página 20 del original de la sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵⁰. Ver página 21 del original de la sentencia del 11 de marzo de 1993.

ellas debe sujetarse su ejercicio”), están sujetas, por imperio de la Fundamental, a la Ley en su sentido más amplio y por ende, a revisión judicial: constitucional en aplicación del artículo 215, ordinal 6° *ejusdem* y contencioso-administrativo, por previsión del artículo 206 *ibidem*.

Luego, en Venezuela, el problema de los “actos de gobierno” no se contrae a una categoría jurídica revestida de inmunidad judicial, pues como se ha visto, existe frente a éstos la posibilidad de recurrirlos con base en una garantía constitucional y al examinar la constitucionalidad de un Decreto de Suspensión de garantías, a pesar de tratarse de un acto de gobierno y de naturaleza discrecional, puede el Juez, sin embargo (sic), conocer no sólo de los aspectos formales que rodearon la emisión del mismo, sino también revisar la “veracidad y congruencia” de los hechos que constituyen su fundamentación fáctica⁵¹.

En cuanto al vicio de inconstitucionalidad del decreto N° 2.668 que alegaron recurrentes son:

1° Suspendió las garantías constitucionales sin previa declaratoria del estado de emergencia; y

2° No fue sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación.

La Corte Suprema de Justicia señaló que la declaratoria de restricción o suspensión de garantías constitucionales, puede bien ser consecuencia o no, de una previa declaración de estado de emergencia, pues también la prevé el Constituyente como medida autónoma que puede tomar el Presidente en Consejo de Ministro, bajo otros diferentes supuestos⁵².

En relación con el otro argumento de los actores de sometimiento del Decreto N° 2.668 a la consideración del Cuerpo Legislativo, debe este Máximo Tribunal señalar que, en *Gaceta Oficial* N° 35.118 del 22 de diciembre de 1992, aparece publicado Acuerdo de la Comisión Delegada del Congreso de la República, del cual se desprende que mediante Oficio N° 00038 de fecha 7 de diciembre de 1992, el Poder Ejecutivo dio cumplimiento al requisito constitucional. De manera que este segundo alegato tampoco prospera. Quedan así desestimadas las denuncias de inconstitucionalidad del decreto N° 2.668, anteriormente identificado, y así es declarado expresamente⁵³.

Compartimos plenamente los criterios adoptados tanto desde el ángulo legal como el doctrinal por la Corte Suprema de Justicia para así cerrar la brecha inadmisibles en el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales que se había abierto en aquella decisión del 29 de abril de 1964 (*caso: Tito Gutierrez Alfaro que hemos citado*)⁵⁴, respecto a los actos de gobierno: Su naturaleza y control jurisdiccional.

B. *Decisión respecto del código de justicia militar*

Los actores demandaron la inconstitucionalidad de los Artículos 57 y 353 y siguientes, del Código de Justicia Militar que regulan la organización de los Tribunales Militares en tiempo de guerra o de suspensión de garantías constitucionales, cuando así

⁵¹ . Ver páginas 23, 24, 26 y 27, de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵² . Ver página 28 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵³ . Ver página 29 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵⁴ . Allan R. Brewer-Carías; “Comentarios sobre la Doctrina del Acto de Gobierno...” *obra citada*. *Revista de Derecho Público* N° 26, página 68.

lo decreta el Presidente de la República y el procedimiento extraordinario. Se alegó que cuando la Constitución vigente estableció en su parte dogmática las garantías contempladas en los artículos 68 y 69 de la Constitución Nacional, derogó para siempre esos procedimientos extraordinarios⁵⁵.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, observó:

1° Es principio adoptado por nuestro derecho positivo el criterio racionalista de acuerdo al cual la Ley, en su sentido más general y amplio como norma jurídica (Comentario: Aquí la Corte adopta el criterio de identidad o confusión de ley y norma jurídica: Pero sabemos que hay leyes que no contiene normas jurídicas; así como hay normas jurídicas que no son leyes) dictadas por el Poder autorizado para ello, es expresión de la razón objetiva, distinta de la costumbre que es la expresión de voluntades subjetiva arbitrarias (*Vid. Joaquín Sánchez Covisa; "La vigencia temporal de la Ley"*), por lo que sólo la ley puede derogar a ley y así claramente lo preceptúa nuestra normativa constitucional y desarrolla el Código Civil.

Estableció también la Corte en esta decisión que la pérdida de vigencia de la ley, puede acaecer de dos distintas maneras: por derogación expresa y por vía tácita. La primera ocurre cuando es el nuevo texto el que contiene una cláusula derogatoria de la ley anterior; y la segunda, cuando existe incompatibilidad material entre ambos textos sin que medie una cláusula derogatoria expresa. En ambas situaciones se impone como regla principal, complementaria del enunciado antes comentado, el principio conocido bajo el aforismo "*lex posterior derogat priori*" de que la ley posterior sólo deroga leyes de igual categoría o de categoría inferior⁵⁶.

2° Importa si ahondar en los principios rectores que tiene establecido este Supremo Tribunal como guía al examinarla constitucionalidad de las leyes, entre los cuales interesa desde ya destacar, que no corresponde a la Corte juzgar la conveniencia o inconveniencia de una ley como tampoco las dificultades en su aplicación ni sus consecuencias o efectos, beneficios o no (*Vid. En este sentido Corte Federal, 2 de febrero de 1943*). Así mismo, se ha establecido como elementos configuradores de este tipo de vicios, con base a las exigencias del ordinal 3° del artículo 215 de la Carta Fundamental, en concordancia con el artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la violación *directa* a una norma de un rango como aquella en la que es factible llegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales. (SPA 28 de mayo de 1983). Debe también tratarse de una contradicción evidente del texto constitucional, que no exija del Juez un gran esfuerzo interpretativo para concluir en que está en franca contradicción con aquel, aunque además de esa contradicción meramente literal ha considerado la Corte que se da el vicio, cuando la ley viola el espíritu y propósito de una norma constitucional, es decir, cuando el legislador da a la norma un contenido distinto al perseguido por el constituyente, o cuando propugna fines diferentes a los consignados en el texto fundamental⁵⁷.

3° De acuerdo a los anteriores lineamientos y dado que se alega una infracción directa a disposiciones constitucionales (*artículos 68 y 69*) por parte de normas del Código de Justicia Militar, y estando también claro que tampoco se alude a una contradicción literal entre ambos cuerpos, sino a la incongruencia con los principios

⁵⁵. Argumento esgrimido por el Abogado Aquiles Monagas en el acto de informes. Ver pág. 30 de la sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵⁶. Ver página 31 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵⁷. Ver páginas 32 y 33 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

que inspiraron al constituyente, la Corte en primer lugar examinó las normas del mencionado Código denunciadas como inconstitucionales y luego los motivos que llevaron a la adopción de las normas contenidas en el Título IX de la Carta Magna, particularmente en relación a las garantías constitucionales no susceptibles de suspensión en ninguna de las situaciones de emergencia precitadas, a fin de determinar si como lo alega el actor, la previsión de un régimen excepcional de juzgamiento en el Código de Justicia Militar contraria o no, las directrices constitucionales, concretamente en lo que toca a las garantías de defensa y del debido proceso⁵⁸.

Seguidamente la Corte Suprema de Justicia observa el contenido de las disposiciones de los Artículos 57, 58 y 353 del Código de Justicia Militar y al hacer la concordancia con el Artículo 22 *ejusdem* (“*Los procedimientos en los juicios militares son ordinarios o extraordinarios, según se los lleve a cabo en tiempo de paz, o en estado de guerra o de suspensión de garantías (subrayado de la Corte)*”)⁵⁹.

Este Artículo 22 transcrito plantea para la Corte dos hipótesis diferentes para el establecimiento del procedimiento correspondiente: La primera, que el juicio militar se lleve a cabo en tiempo de paz, en cuyo caso se aplicará el procedimiento ordinario; la segunda, comprensiva de los supuestos; que el jurídico se desarrolle en estado de guerra, lo que sea en estado de suspensión de garantías, y en cualquiera de estas dos últimas eventualidades, se aplicará el procedimiento extraordinario.

Son dos entonces, los requisitos necesarios para la procedencia de estos procedimientos extraordinarios, un requisito de orden material -que se dé efectivamente la situación de hechos exigidos por la norma: conflicto bélico o suspensión de garantías- y, otros de naturaleza formal: que se ordene la aplicación del procedimiento previsto en la citada normativa por el Presidente de la República mediante el decreto⁶⁰.

Opina también la Corte en su decisión que no es posible afirmar que la sola consagración de los derechos de defensa y al debido proceso haya derogado las normas del Código de justicia referente a los procedimientos extraordinarios⁶¹, cuando ya la Corte ha afirmado que la pérdida de vigencia de la ley, puede acaecer de dos distintas maneras; por derogación expresa y, por vía tácita, cuando existe incompatibilidad material entre ambos textos sin que medie una cláusula derogatoria expresa⁶². Motiva igualmente este Supremo Tribunal en su decisión conveniente advertir que de la situación de emergencia no hace para el Ejecutivo, de pleno derecho, la potestad de suspender indiscriminadamente las garantías constitucionales, sino que por su doble condición de normas de contenido inherente a la persona humana y de rango constitucional, deben ser restringidas en la menor medida posible. La regla o formula es que sólo son susceptibles de restricción o suspensión, aquellas garantías que constituyan un verdadero obstáculo para la vuelta a la normalidad institucional, y *sólo en la medida en que no afecten la esencia del derecho cuya garantías se pretende reglamentar, limitándola*⁶³, sin embargo, en una franca y clara contradicción con lo anteriormente reconocido, la Corte admite la posibilidad de suspender las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa que además están contempladas

⁵⁸ . Ver páginas 33 y 34 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁵⁹ . Ver página 34 de la citada sentencia del 11 de mayo de 1993.

⁶⁰ . Ver páginas 34 y 35 de la citada sentencia del 11 de mayo de 1993.

⁶¹ . Ver página 37 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁶² . Ver página 31 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁶³ . Ver páginas 38 y 39 de la sentencia del 11 de marzo de 1993.

como garantías que no pueden suspenderse ni restringirse en el Artículo 27 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos que es Ley de la República de Venezuela conforme a la Ley Aprobatoria de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”, promulgada, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 31.256 de fecha 14 de junio de 1977, cuando decide que al no haber sido suspendidas en el Decreto N° 2668 del 27.11.92 las mencionadas garantías del debido proceso y de la defensa establecidas en los Artículos 68 y 69 de la Constitución, no tenía atribución el Ejecutivo para reglamentar sobre materias que escapan a su potestad y que corresponden a otra rama del Poder Público⁶⁴.

En base a los argumentos antes citados de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, decidió improcedente la denuncia formulada por inconstitucionalidad en contra de los mencionados Artículos 57, 58 y 353 y siguientes del Código de Justicia Militar, a pesar de reconocer la derogación tácita, la incompatibilidad material de las garantías constitucionales del debido proceso y de la defensa con un procedimiento extraordinario militar y admitir como regla que sólo son susceptibles de restricción o suspensión de aquellas garantías que constituya un verdadero obstáculo para la vuelta a la normalidad institucional y juzgar inoficioso pronunciarse acerca de los alegadas vinculaciones a la normativa contemplada en la ley aprobatoria de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”.

C. Decisión en relación al decreto N° 2669

Para motivar su fallo respecto al Decreto N° 2669 del 27 de noviembre de 1992 el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, dividió su análisis desde dos puntos conceptuales: Su retroactividad y, por otra, violación de las garantías constitucionales del derecho de la Defensa y el debido proceso. Estudiaremos individualmente cada una de estas pronunciamientos.

a. Retroactividad del decreto N° 2.669 de fecha 27 de noviembre de 1992:

Los demandantes fundamentaron su acción en contra del mencionado Decreto N° 2.669 en que el referido acto jurídico del Ejecutivo Nacional infringió el Artículo 44 de la Constitución que consagra el principio de irretroactividad de las leyes, ya que, “*para el momento en que entro en vigencia el señalado Decreto no había sido declarado el estado e guerra ni existía la guerra de hecho*” y “*las garantías constitucionales fueron suspendidas después de haberse iniciado y puesto en marcha el alzamiento militar, el cual, no es evidente, no ocurrió en su iniciación y desarrollo estando suspendidas con anterioridad las garantías constitucionales*”⁶⁵. Esta retroactividad alegada por los accionistas, fue también admitida por el representante del Ministerio Público como único vicio de inconstitucionalidad en contra del decreto N° 2.669. Sin embargo, La Corte Suprema de Justicia no compartió los alegados de actores ni del Ministerio Público, por las razones siguientes: “*En efecto, en primer lugar, se observa que es a raíz o como consecuencia del alzamiento militar ocurrido en la madrugada del 27 de noviembre, cuya cesación o prolongación era imprevisible en esos momentos, que el Presidente de la República decide hacer uso de la facultad constitucional de declarar la suspensión de garantías, la cual materializa a través del decreto N° 2.668 de ese (sic) misma fecha.*”

⁶⁴. Ver página 31 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁶⁵. Ver páginas 39 y 40 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

Ahora bien, la misma representación fiscal sostiene que para poder aplicar los procedimientos extraordinarios era condición previa que las garantías constitucionales estuvieran suspendidas y ello obviamente aconteció así, ya que el Decreto N° 2.669 que ordena aplicar tales procedimientos, aunque fuese dictado horas más tarde del día 27 de noviembre, lo cierto es que adquiere plena eficacia y virtualidad jurídica a partir de la fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela al día siguiente, 28 de noviembre de 1992, cuando ya estaba vigente el Decreto N° 2.668 de Suspensión de Garantías.

Por lo expuesto, se desecha el alegato de retroactividad del Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992 y así se declara”⁶⁶.

b. *Violación del Decreto N° 2.669 de las Garantías Constitucionales del derecho a la Defensa y al debido proceso:*

Los legítimos activos impugnaron la violación por parte del Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992 del derecho a la defensa consagrado en el Artículo 68 del Texto Constitucional y del Artículo 69 *ejusdem* referente al debido proceso, y la Corte Suprema de Justicia en Pleno, al decidir lo planteado, lo hizo en los siguientes TÉRMINOS:

1° “El mencionado Decreto N° 2669 forma parte del ordenamiento de emergencia dictado a raíz de los sucesos del 27 de noviembre, ya que fue dictado con fundamento en el Decreto de Suspensión de Garantías Constitucionales N° 2.668 y con base a una potestad reglamentaria excepcionales y de orden constitucional.

Condición de instrumentos reglamentarios que conserva a pesar de que, como se evidencia de su texto, no consagra por sí reglas procedimentales, sino que remite a unas preexistentes en el Código de Justicia Militar ⁶⁷.

A partir de este punto de violación del Decreto N° 2.669 de las garantías constitucionales del derecho a la defensa y el debido proceso, la argumentación motivadora de la Corte Suprema de Justicia se hace contradictoria redundante, ambigua, ambivalente y hasta con marcados signos de vacíos de nuestro ordenamiento jurídico, con especial énfasis en las leyes y reglamentos militares.

Decir que el Decreto N° 2.669 fue dictado con base en una potestad reglamentaria y de excepción y de orden previa de abrir la averiguación sumarial dictada por la autoridad militar competente⁶⁸ y el Presidente de la República, como lo hemos dicho anteriormente, es funcionario de Justicia Militar⁶⁹ y cuando el Presidente de la República ordenó aplicar el procedimiento extraordinario no lo hace en base a una potestad reglamentaria de excepción y de orden constitucional porque esa facultad o atribución de funcionario de justicia Militar no es de rango constitucional sino legal, prevista en el Código de Justicia Militar. Además el procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar no se sigue sólo en caso de suspensión de garantías constitucionales, también se aplica en caso de haberse declarado el estado de emergencia y decretado la movilización total o parcial de las Fuerzas Armadas Nacionales en todo o en parte del territorio nacional, por los Tribunales Militares

⁶⁶ . Ver páginas 39, 40, 41 y 42 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁶⁷ . Ver páginas 44 y 45 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁶⁸ . Artículo 163 del Código de Justicia Militar.

⁶⁹ . Artículo 28, 54 y 353 del Código de Justicia Militar.

(*Permanentes o Accidentales*)⁷⁰. Dice además la Corte que este Decreto N° 2.669 tiene “condición de instrumento reglamentario que conserva a pesar de que como se evidencia de su texto, no consagra por sí reglas procedimentales, sino que remite a unas preexistentes en el Código de Justicia Militar”⁷¹. Su comentario es elocuente: El Presidente de la República dictó el Decreto N° 2.669 como instrumento reglamentario (del Decreto N° 2.668), pero no consagra por sí reglas procedimentales, sino que remite a unas preexistentes en el Código de Justicia Militar: Se dicta un instrumento reglamentario (Decreto N° 2.669) para regular lo ya reglamentado (Código de Justicia Militar). Pero lo inconcebible jurídicamente no termina aquí, pues más adelante la Corte Suprema de Justicia en su decisión llegó a la conclusión que “...del propio texto del decreto se deriva las consecuencias que acarrearía la aplicación del procedimiento extraordinario en cuanto a las garantías contenidas en los Artículos 68 y 69 de la Constitución, cuya violación se alega... (omissis)...”⁷². Si aceptamos lo dicho antes por la propia Corte que el Procedimiento-extraordinario previsto en los Artículos 57, 58 y 353 y siguientes del Código de Justicia Militar, era improcedente la denuncia formulada por inconstitucionalidad ¿Como entonces va a aceptar o admitir que el decreto que ordena aplicar este procedimiento es inconstitucional por porque viola las garantías constitucionales del debido proceso y derecho a la defensa? Volveremos otra vez al punto inicial respecto a la aplicación del procedimiento extraordinario: Este puede ser seguido durante el estado de guerra y en caso de suspensión de garantías constitucionales, cuando así lo decreta el presidente de la República⁷³, pero también se aplica, como ya lo hemos dicho, en estado de emergencia y decretada la movilización⁷⁴, sin que hayan sido decretadas la suspensión de garantías constitucionales. Llegaríamos por esta vía a la conclusión que en nuestro ordenamiento jurídico preexisten una norma reglamentaria inconstitucional que son aplicables en casos de restricción o suspensión de garantías constitucionales, lo cual no compartimos. “En estos casos, sin embargo, la restricción o suspensión de garantías constitucionales, no implica que se “suspenda” el Estado de Derecho, sino sólo que sus pilares normativos básicos pueden verse trastocados temporalmente, en la medida de lo necesario y exclusivamente en relación a las materias relativas a las garantías constitucionales que se restringen o suspendan, conforme a las nuevas regulaciones que dicten ejecutivamente”⁷⁵.

Dentro del análisis del fallo del 11 de marzo de 1993, la Corte Suprema “esclarece algunas nociones conceptuales” y observa “...en que el ámbito de un Decreto de Suspensión de garantías sólo puede abarcar, como su propio nombre lo indicado, a las garantías (subrayado de la Corte) que el constituyente (*sic*) establece para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, y en modo alguno a los derechos en sí mismo... (omissis)...”, y cita como doctrina a la expuesta por el profesor Allan R. Brewer-Carías en su artículo: “Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales” en la Revista de Derecho Público N° y en este mismo orden de ideas la Corte Suprema de Justicia, observa que: “...los derechos constitucionales consagrados y aún aquellos que no estándolo son inherentes a la persona humana, no son suspendibles en

⁷⁰. Ver Artículos 20 y 39 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.

⁷¹. Ver página 45 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁷². Ver página 46 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁷³. Artículo 353 del Código de Justicia Militar.

⁷⁴. Artículo 39 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.

⁷⁵. Allan R. Brewer-Carías; “Consideraciones sobre la Suspensión o Restricción de las Garantías Constitucionales”. *Revista de Derecho Público* N° 37, Caracas 1989, Página 14.

ninguna medida... (*omissis*)...” (subrayado de la propia Corte)⁷⁶, pero luego acierta, admite o permita que: “...al no haber sido suspendidas en el Decreto N° 2.668 del 27 de noviembre de 1992 las mencionadas garantías del debido proceso y de la defensa establecidas en los Artículos 68 y 69 de la Constitución, no tenía atribución el Ejecutivo para reglamentar sobre materias que escapan a su potestad y que corresponde a otra rama del Poder Público...”⁷⁷, lo cual creemos que son garantías constitucionales que no pueden ser suspendidas por cuanto lo garantía del debido proceso y de la defensa son garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos y son garantías que no pueden suspenderse ni restringirse por cuanto son supuestos previstos en al Ley Aprobatorio de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos⁷⁸, porque la suspensión de garantías no “suspende” el Estado de Derecho.

En cuanto a la parte dispositiva de la sentencia se debe señalar que en el sumario ordenado publicar en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, la Corte Suprema de Justicia indicó: “La Corte Suprema de Justicia, en Pleno, declara la nulidad absoluta del Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, (subrayado nuestro) mediante el cual se ordenó la aplicación del procedimiento extraordinario ...(*omissis*)...”⁷⁹. De la lectura del texto del tantas veces citado Decreto N° 2.669, se puede apreciar que el mismo no fue dictado en Consejo de Ministros, porque la atribución del Presidente de la República como funcionario de Justicia Militar⁸⁰ no la ejerce en Consejo de Ministros y el acto sólo es refrendado por el Ministro de la Defensa para su validez⁸¹.

De manera que en forma conclusiva podemos decir que mal puede, la Corte Suprema de justicia en Pleno, afirmar que el Decreto N° 2.669 del 27 de noviembre de 1992, es un acto de gobierno, un decreto-ley o un instrumento normativo de igual rango que la ley, cuando dicho acto no encaja dentro de los supuestos constituciones ya analizados e incluso se llega a señalar características formales (*haber sido dictado en Consejo de Ministros*) cuando del contenido del propio acto se aprecia lo contrario.

Un comentario final que queremos hacer al respecto es lo relativo a la noción del poder discrecional que tiene el Presidente de la República en materia castrense como funcionario de justicia militar y que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia le imprime siempre que tal potestad discrecional involucra un juicio de orden político, lo cual no lo consideramos tan ajustado a las normas del Código de Justicia Militar y, en general a las leyes y reglamentos militares. En el caso del procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar, para poderse aplicar en los delitos militares no puede procederse sino se ha decretado el estado de guerra o que ésta existe de hecho o, en caso, de suspensión de garantías, pero ya hemos visto que este procedimiento se puede aplicar por delitos que conocen normalmente los Tribunales Penales Ordinarios de infracciones penadas en la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa⁸² y, en otros casos, cuando el Presidente de la República decreta el sobreseimiento

⁷⁶ . Ver página 47 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁷⁷ . Ver página 52 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁷⁸ . Ver artículo 27 de dicha ley.

⁷⁹ . Ver página 55 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

⁸⁰ . Artículo 28 del Código de Justicia Militar.

⁸¹ . Artículo 190, parte in fine, de la Constitución.

⁸² . Ver página 48 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

de un juicio militar⁸³ o declara su continuación o suspensión⁸⁴ estamos ante su poder discrecional previsto en el Código de Justicia Militar, pero no necesariamente involucra un juicio de orden político⁸⁵ “*Existe poder discrecional en la medida que la regla de derecho les deja cierta libertad de apreciación en el ejercicio de su competencia*”⁸⁶.

IX. CONCLUSIONES GENERALES

1° Consideramos que en el ordenamiento jurídico venezolano se puede admitir la noción del acto de gobierno, que ya ha sido aceptado jurisprudencial y doctrinalmente, aún cuando hay un sector que hace reparos a esta versión venezolana.

2° Que estos actos de gobierno no están condicionados por la Ley, pero están sujetos al control de la constitucionalidad, por ser dictados en ejecución directa de preceptos constitucionales.

3° Al reconocer la teoría de los actos de gobierno, no podemos llevarla al ámbito de atribuciones del Presidente de la República como funcionario de Justicia Militar, por vía legislativa y no constitucional y, por vía de consecuencia, los actos dictados por el primer Magistrado Nacional en esta área castrense, son de rango sub-legal.

4° Al ordenarse aplicar los procedimientos extraordinarios previstos en el Código de Justicia Militar pueden darse por los presupuestos del estado de emergencia, por que haya un estado de guerra - cuando haya sido declarado o exista de hecho - y además en el caso de suspensión de garantías constitucionales.

5° La suspensión de garantías constitucionales no suspende el estado de derechos.

6° Que las garantías constitucionales del derecho a la defensa y al debido proceso previsto en el Artículo 68 de nuestro Código Político Fundamental no pueden ser restringidos ni suspendidos en ninguna medida por ser inherentes a la persona humana y como garantías judiciales están previstas en los Artículos 8 y 27 de la Ley Aprobatoria de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”.

7° La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno, del 11 de marzo de 1993, se debe reconocer en su gran aporte a la teoría del acto de gobierno en Venezuela y su orientación al control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales, sin embargo, ignora normas legales expresas de la República en esta materia como son el Código de Justicia Militar y la Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “*Pacto de San José de Costa Rica*”, que son leyes de la República.

8° La observación más crítica que puede hacerse a la sentencia del 11 de marzo de 1993 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia es que hace afirmaciones a los actos del presidente de la República (*Decreto N° 2.669*) que dicho documento no contiene, como es el caso de señalarse que el mismo fue dictado en Consejo de Ministros, cuando la realidad es otra.

⁸³ . Numeral 1° del Artículo 329 del Código de Justicia Militar.

⁸⁴ . Artículos 224, 226 y 227 del Código de Justicia Militar.

⁸⁵ . Jean Rivero, Derecho Administrativo, Instituto de Derecho Público UCV 1984, página 88.

⁸⁶ . Ver página 48 de la citada sentencia del 11 de marzo de 1993.

BIBLIOGRAFÍA

- Allan R. Brewer-Carías; Comentarios sobre la doctrina del acto de gobierno, del acto político, del acto del Estado y de las cuestiones políticas con motivo de inmunidad jurisdiccional de los Estados en sus Tribunales Nacionales. *Revista de Derecho Público*, N° 26, Caracas 1996.
- Allan R. Brewer-Carías; *Fundamentos de la Administración Pública*. Tomo I, Colección Estudios Administrativos N° 1, Caracas, 1980.
- Allan R. Brewer-Carías; *Instituciones Políticas y Constitucionales*. 2 Tomos, Caracas, San Cristóbal, 1985.
- Allan R. Brewer-Carías; *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1977.
- Allan R. Brewer-Carías; *Derechos Administrativo*. Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, 1984.
- Eloy Lares Martínez; *Manual de Derecho Administrativo*. 5° Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV, Caracas.
- Jean Rivero; *Derecho Administrativo*, Institución de Derecho Público. UCV, 1984.
- Informe del Procurador General de la República. Ponencia ante la Corte Suprema de Justicia, en pleno, en fecha 03 de febrero de 1993, en el acto de informes con motivo del juicio de nulidad de los Decretos N° 2.668 y 2.669 del Ejecutivo Nacional y del Código de Justicia Militar.
- Textos Legales
- Constitución de la República de Venezuela.*
- Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.*
- Ley Orgánica del Poder Judicial.*
- Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.*
- Ley Aprobatoria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica".*
- Código de Justicia Militar.*
- Jurisprudencia
- Sentencia de la acción de amparo del 14 de enero de 1993 dictada en la Corte Suprema de Justicia, en pleno.
- Sentencia de la acción de nulidad de los Decretos Ejecutivos N° 2668 y 2669 y de los Artículos 57 y 353 y siguientes del Código de Justicia Militar dictada por la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena del 11 de Marzo 1993.
- Decretos del Ejecutivo Nacional
- Decreto N° 10 del 03 de Marzo de 1959. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 25.902.
- Decreto N° 746 *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N°26.839 del 04 de Marzo de 1962.
- Decreto N° 750 y 751. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 26.884 del 10 de Mayo de 1962.
- Decreto N° 2668. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 35.101 del 27 de Noviembre de 1992.
- Decreto N° 2669. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 4.496. Extraordinario del 28 de Noviembre de 1992.

El Control de los Actos Administrativos dictados en función jurisdiccional en materia disciplinaria

“Análisis de la sentencia del 6 de Agosto de 1991 (Corte Suprema de Justicia-Cp) Caso: Iván Hernández Gutiérrez”*

Lucila Santana de Sira
Abogado

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, lleva consigo el estudio y análisis del contenido de una sentencia emanada del más Alto Tribunal de la República; intentando modestamente interpretar la decisión en cuanto a los temas en ella tratados; particularmente, el referido al control de los actos disciplinarios dictados en función jurisdiccional, así como también hacer alusión a algunos antecedentes jurisprudenciales en relación a las distintas posiciones tomadas por la jurisprudencia venezolana sobre este aspecto.

Concretamente este análisis tiene por objeto la sentencia de la Corte Suprema de Justicia -Corte en Pleno- del 6 de Agosto de 1991 (Expediente 399) Caso Iván Hernández Gutiérrez contra Consejo de la Judicatura.

Finalmente, expresaré mi opinión en cuanto al sentido y alcance que esta sentencia tiene para nuestro derecho administrativo.

Corte Suprema de Justicia - CP 06-08-91

Caso: Iván Hernández Gutiérrez vs. Consejo de la Judicatura

Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Asunto

La Corte Suprema de Justicia - Corte en Pleno - se pronunció sobre el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por IVÁN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ contra el acto del Consejo de la Judicatura que lo suspendiera del cargo de Juez. La Corte Suprema de Justicia -Corte en Pleno- declaró CON LUGAR la demanda de nulidad y en consecuencia, ANULO PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura promulgada el 7 de octubre de 1988.

Caso

Iván Hernández Gutiérrez es Juez de Primera Instancia Agraria de Aragua, Carabobo y Cojedes y el Consejo de la Judicatura mediante Resolución de fecha 20 de Junio de 1989, decide suspenderlo del cargo por tres meses, sin goce de sueldo, encabezamiento del ordinal 7°, artículo 43 de la Ley de Carrera Judicial.

* Trabajo presentado en el curso sobre *Derecho Administrativo Profundizado*, a cargo del Prof. Allan R. Brewer-Carías, Centro de Estudios de Post-Grado, Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, 1994

I.H. consideró que conforme a lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley orgánica del Consejo de la Judicatura quedaba firme, en virtud de que la citada Ley prevé el recurso de nulidad únicamente cuando la sanción impuesta sea de destitución. Hecho éste que consideró lesivo a sus derechos de igualdad y defensa consagrados en los artículos 61 y 68 de la Constitución, así como también de la norma contenida en el artículo 206 *ejusdem* referido a la recurribilidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

I.H. solicita amparo a sus derechos constitucionales de igualdad y defensa, y la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, por violación de los artículos 61, 68 y 206 de la Constitución.

Posteriormente, desiste el recurso de amparo, pero reitera y ratifica su demanda de nulidad por inconstitucionalidad.

Contenido de la decisión

La Corte Suprema de Justicia en Sala Plena y siendo Ponente la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, se pronunció en el siguiente sentido:

1) En primer lugar, entra a analizar la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura y el carácter de las decisiones que emana de ese órgano colegiado. Situación ésta que era necesario despejar a los fines de decidir tanto la naturaleza del órgano que produce la decisión, como la condición que ostenta ésta última; a los fines de su recurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido hace referencia a las decisiones dictadas en fallos anteriores (Caso Ruiz Becerra) y sentencia del 15 de mayo de 1980, en las que se configuró el Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza compleja, que realizar una triplicidad de funciones: administrativas, normativas y jurisdiccionales, afirmándose en estos fallos, que cuando los jueces ejercen la potestad disciplinaria, están ejerciendo funciones jurisdiccionales, y que por tanto la decisión es una sentencia judicial. Criterio éste del cual ha disentido la Ponente, en diferentes oportunidades, argumentando que el Consejo de la Judicatura es un órgano constitucional (artículo 217 de la Constitución) por voluntad del legislador y porque así lo ha establecido la Constitución y las Leyes.

En efecto, la propia Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura expresa que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo encargado de ejercer el gobierno judicial..., la Constitución Nacional lo califica de un órgano con autonomía funcional, es decir, no dependiente de los tres poderes, ni del Ejecutivo Nacional, ni respecto a los órganos del Poder Legislativo o Poder Judicial. En consecuencia, se ha debatido en la doctrina y práctica judicial, cuál es el carácter de las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, y se dan varas opiniones; quienes opinan que es un órgano de naturaleza compleja, y quienes opinan que es un órgano administrativo, carácter dado por la propia Constitución.

Realmente, de la posición que tome, se garantizan o no las pretensiones del recurrente, en cuanto a la recurribilidad de las decisiones.

2) La Corte del análisis que hace, afirma que las facultades conferidas por la Constitución y las Leyes al Consejo de la Judicatura, incluyendo las decisiones en materia disciplinaria, son todas propias e inherentes a las autoridades administrativas.

3) Que todos los actos dictados por el Consejo de la Judicatura, incluyendo las decisiones disciplinarias, son actos de naturaleza administrativa. Tesis ésta que desbarata la sostenida en el fallo de Francisco Ruiz Becerra, donde se decidió que "frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisprudencial de los jueces, la Corte se declara incompetente para ejercer ese mismo tipo de control" (sentencia caso Ruiz Becerra).

4) Que por ser actos de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no pueden adquirir el carácter de cosa juzgada, por ende, al ser considerada la decisión un acto administrativo, consecuencialmente es revisable. Ahora bien, se observa que la situación es distinta si se sostiene el carácter jurisdiccional de tales decisiones, porque entonces dicha sentencia tiene fuerza de cosa juzgada y contra dicha decisión no es admisible recurso alguno (Caso Ruiz Becerra).

5) También, la Corte analiza e interpreta el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura en consonancia con el artículo 206 de la Constitución y su relación con el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que negaba todo recurso contra el recurrente como el precedente del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Argumentado que, por su condición de actos administrativos, las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura están sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativo, con arreglo a lo previsto en el artículo 206 de la Constitución.

6) Que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42 ordinal 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la Sala Política-Administrativa de la C.S.J. es el órgano judicial competente conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos generales o individuales del Consejo de la Judicatura entre otros órganos con autonomía funcional.

7) Que las razones procesales de admisibilidad del recurso consagradas en la legislación vigente en los artículos 84 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y en los artículos 92, 93 y 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consistentes en el agotamiento de la vía administrativa, que el acto administrativo sea definitivo y que no haya adquirido firmeza, son condiciones de admisibilidad respecto a la impugnación de los actos administrativos de efectos particulares que no cumplidas determinan que el acto administrativo escape al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, pero que en ningún caso puede interpretarse como que la voluntad del legislador es la eliminación del recurso.

8) Analiza la Corte el carácter administrativo de la medida de suspensión del ejercicio del cargo, no prevista en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, desde el punto de vista del acto administrativo en su criterio formal y material y concluye que ésta tiene el mismo carácter de acto administrativo tanto en el aspecto formal como en el material, que la sanción de destitución, tanto por el órgano que lo produce, como por la naturaleza de la función o actividad del órgano estatal productor del acto. El Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo, no sólo porque no es legislativo ni judicial, sino porque todas las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas. Este criterio lo asume la Corte, y en la sentencia del 10 de Enero de 1980 (Caso Miranda E.A.P.) la Sala Política-Administrativa se pronunció diciendo que “La condición del acto administrativo no emana necesariamente, de la índole del organismo que la realiza, sino de la función o facultad que ejerce al realizarlo (criterio material). Opinando en esta oportunidad la Sala, “que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues comúnmente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aún jurisdiccionales, y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo tribunal; y a la inversa se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes, en forma similar (pero no idéntica ya que no gozan del atributo de la cosa juzgada propio de las sentencias emanadas de los tribunales) a como lo hace la autoridad judicial”.

9) Asienta la Corte que la potestad sancionadora y disciplinaria son de naturaleza administrativa, evocando algunas posiciones doctrinarias sobre este particular, señalando que “la mayoría de los tratadistas no admiten distinciones entre la potestad sancionadora y la potestad disciplinaria pues entienden la potestad sancionadora de la administración como algo de conjunto que comprende todos los supuestos en los que la administración actúa mediante el ejercicio de la actividad represiva”.

10) Concluye la Corte precisando que las sanciones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura son actos administrativos, desde cualquier ángulo que se las analice y están sometidos al control constitucional y legal por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa y concretamente como antes se señaló, de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo previsto en el artículo 42 ordinal 12 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

11) La Corte Plena decide que al tener la sanción de suspensión aplicada por el Consejo de la Judicatura el mismo carácter de acto administrativo que la sanción de destitución, no debió omitir el legislador en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, la recurribilidad del acto administrativo sancionatorio de suspensión del cargo y que al hacerlo contrarió la letra y espíritu de dispositivo constitucional -artículo 206 de la Constitución- que no establece excepciones al respecto.

12) Examina la Corte desde el punto de vista procesal la medida disciplinaria de suspensión del cargo al igual que la sanción de destitución, a fin de constatar si ambas reúnen los requisitos procesales de recurribilidad ante la jurisdicción contenciosa-administrativa y a tal efecto, observa:

a) Que ambas son actos administrativos de efectos particulares, porque indican en la esfera jurídica de un administrado, quien, en la especie, es el Juez.

b) Que ambos actos sancionatorios son actos administrativos constitutivos, en el sentido de que mediante una declaración unilateral de las Administración (Consejo de la Judicatura) se extingue (destitución) o se modifica (suspensión), una situación jurídica preexistente (la relación de empleo público de juez).

c) Que ambos son actos administrativos definitivos porque al dictarla el Consejo de la Judicatura resuelve el fondo del asunto.

d) Que ambos actos administrativos causan estado, pues emanan de la máxima autoridad del organismo: el Tribunal Disciplinario integrado por los cinco magistrados del Consejo de la Judicatura, por los cuales dichos actos agotan la vía administrativa.

e) Concluye que también desde el punto de vista procesal, el acto administrativo sancionatorio de suspensión del cargo es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa y por tanto no existe razón alguna para su exclusión por el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura.

Decisión: Se declara CON LUGAR la demanda de nulidad intentada por IVÁN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ y, se anula parcialmente el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura promulgada el 7 de Octubre de 1988, eliminando la frase “únicamente cuando la sanción impuesta sea de destitución” manteniéndose el resto del articulado.

Voto Salvado en la Sentencia de Iván Hernández Gutiérrez: El Magistrado Dr. Pedro Alid Zoppi, disiente del criterio de la mayoría al declarar la nulidad parcial del artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura y salva su voto señalando que cuando fue parte integrante de la mayoría en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte del 28.02.85 (caso Ruiz Becerra) consideró que el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial

(modificado parcialmente por el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura), no era violatorio de garantías y preceptos constitucionales, por tanto, disiente del criterio de la mayoría, y en consecuencia alegó que la norma impugnada no atenta contra las disposiciones contenidas en los artículos 61, 68 y 206 de la Constitución.

Antecedentes Jurisprudenciales

1) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 30 de junio de 1986, Ponencia del Magistrado Luis Henrique Faría Mata, Caso Maritza Josefina Alvarado Mendoza vs. Consejo de la Judicatura, mediante el cual la citada ciudadana recurre ante la Sala Político-Administrativa y solicita la nulidad del acto administrativo, emanado de la ciudadana juez Presidente del Tribunal de la Carrera Administrativa contenido en el Oficio N° 9525 de 7 de junio, mediante el cual se la destituye del cargo de Asistente de Tribunal II. En dicha sentencia se reitera que los jueces tienen atribuida una potestad disciplinaria en relación con los funcionarios y empleados adscritos a su Despacho, que se ejercita entre otras facultades a través de la imposición de sanciones administrativas, es decir, mediante actos jurídicos derivados de una potestad pública que sin embargo, no poseen el carácter de actos jurisdiccionales, ni son dictados en ejecución de esa función estatal. Se ratifica el criterio de que cuando la ley niega el recurso posterior contra estas sanciones, debe entenderse, en el sentido de que no proceden recursos administrativos, quedando abierta la vía contencioso-administrativa, pues de otra manera se estaría desconociendo la garantía contenida en el artículo 206 de la Constitución. Igualmente se reitera que los actos dictados por los jueces en ejercicio de la potestad disciplinaria de la cual están investidos, son decisiones de carácter administrativo, que agotan la vía administrativa, por no existir relación de jerarquía entre esos funcionarios del Poder Judicial y el Consejo de la Judicatura.

2) Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 28-11-85, Ponencia de la Magistrada Armida Quintana Matos, Caso Ali Quiñones Medina quien solicita ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia la nulidad del acto administrativo de efectos particulares contenido en el decreto 61 del 11 de agosto de 1983 dictado por el Juzgado Cuarto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal, por el cual se le impuso una medida de arresto de ocho (días). El recurso fue declarado inadmisibile y sometido por apelación al conocimiento de la Corte Primera de lo Contenciosos Administrativo, al considerar que las decisiones dictadas por los jueces en materia disciplinaria o correctiva son típicos actos administrativos, porque a través de tales providencias el Tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia sino en función administrativa... “cuando los órganos del Poder Judicial, toman alguna medida relativa a la administración de su personal (*Vgr.* Nombramientos, destituciones, permisos, etc.), o a la organización del Tribunal (Reglamentos), o al orden y respeto en el recinto de los Tribunales (sanciones correctivos o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional. Con arreglo a esta disposición en este caso la medida impuesta constituye un acto de efectos particulares emanado de un órgano jurisdiccional. Y en consecuencia, tratándose de un acto administrativo no esta excluido, al igual que ningún otro acto administrativo según reiteradamente lo ha establecido ese Supremo Tribunal, del control que sobre tales actos ejerce la jurisdicción contenciosa-administrativa, a tenor de lo previsto en el artículo 206 de la Constitución”. Este fallo difiere del caso Iván Hernández, por lo que respecta al órgano del cual emana la medida disciplinaria, en aquél el órgano Consejo de la Judicatura es de naturaleza administrativa, en éste, el órgano es jurisdiccional, pero ambas coinciden en señalar que

cuando los jueces imponen medidas disciplinarias a los jueces, éstas tienen el carácter de acto administrativo y por tanto recurribles en vía contencioso administrativa. De donde se desprende, que no hay coincidencia entre órgano y función.

3) Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 06-03-86, Caso Gladys Rachadell vs. Consejo de la Judicatura. En este fallo, la Sala Político-Administrativa ratificó que la decisión de remoción de un Juez por el Consejo de la Judicatura constituye un acto administrativo que podría ser impugnado en la jurisdicción contencioso-administrativa competente, en el caso de que infringiera alguna norma legal o constitucional.

4) Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 02-05-74, Caso Raúl Quemere Castro vs. Consejo de la Judicatura. El citado ciudadano ocurre ante la Corte en ejercicio del recurso contencioso administrativo de jurisdicción plena para solicitar se acuerde el restablecimiento de su situación jurídica vulnerada por la acción administrativa del Consejo de la Judicatura al destituirlo de su condición de juez. En dicha sentencia se manifiesta que en el fallo de la Corte de fecha 7 de agosto de 1973, se afirma que el Consejo de la Judicatura, como todo ente administrativo, en general, está obligado a motivar sus decisiones tanto en lo que se refiere a los hechos, como a su fundamentación legal, no sólo para justificarla acción administrativa sino para permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con la ley. Esta afirmación extraída de dicho fallo reitera una vez más la naturaleza administrativa de dicho organismo y la recurribilidad de sus decisiones en vía contencioso-administrativa, y por ende el carácter de acto administrativo que tienen sus decisiones en materia disciplinaria.

Antecedentes Jurisprudenciales que mantienen posiciones contrarias a la acogida en la sentencia del 06-08-91 por la Sala Plena

1) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 28-02-85, Caso Francisco Ruiz Becerra vs. Consejo de la Judicatura. En este fallo se estableció que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza compleja en virtud de la tridimensionalidad de sus funciones. Se decidió que cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria en uso de las facultades que expresamente le acuerda el artículo 51 de la Ley de Carrera Judicial, que desarrolla la norma contenida en el artículo 217 de la Constitución actúa como órgano jurisdiccional con plena competencia para dictar sentencia con fuerza de cosa juzgada y, contra dichas decisiones no hay recurso algunos.

A mi modo de ver, en esta decisión privó la opinión pública que existió en el país, con motivo de la actuación del Juez Francisco Ruiz Becerra que ameritó su destitución, esta fue una decisión política.

2) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de fecha 01-07-86, Caso Hilario Pujol Quintero vs. Consejo de la Judicatura, Ponente Dr. René De Sola. En esta sentencia el criterio contrario, pues en este fallo la Corte ratifica el criterio sostenido en la sentencia dictada por esa misma Sala el 25-02-85 (Caso Francisco Ruiz Becerra), ratificando el carácter jurisdiccional de las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, y ratifica que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial contra dichas decisiones no era admisible recurso alguno. Reiterando que no ocurre lo mismo con cualesquiera otros actos -normativos o administrativos- emanados del Consejo de la Judicatura, sometidos al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, ya sea por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del recurso contencioso-administrativo. Voto Salvado del Magistrado Luis Enrique Faría Mata.

3) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa de fecha 07-03-88, Caso Nora E. Díaz Balza vs. Consejo de la Judicatura, en la cual la Corte ratifica

su criterio de que cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria actúa como órgano jurisdiccional y dicta decisiones de carácter jurisdiccional, que no son recurribles en vía contencioso-administrativa.

En diferentes fallos la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, ha sostenido el criterio de que cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria actúa como órgano jurisdiccional y dicta decisiones de carácter jurisdiccional que no son recurribles en vía contencioso-administrativa, la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henrique Faría Mata han disentido, (Caso Nora E. Díaz de Balza vs. Consejo de la Judicatura Sentencia de la C.S.J. S.P.A. de fecha 07-03-88).

Aportes de la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en pleno caso Ivan Hernández Gutiérrez

1) En mi opinión este fallo tiene una particular importancia, porque abrió en forma certera y definitiva, la recurribilidad de los actos sancionatorios del Consejo de la Judicatura ante la jurisdicción contencioso-administrativa, eliminando las discriminaciones existentes, por cuanto resolvió de manera determinante el problema del control de los actos sancionatorios que imponen los jueces en uso de la potestad disciplinaria de dicho organismo.

2) La sentencia del 06 de agosto de 1991, con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas, en el caso de Iván Hernández Gutiérrez termina de una vez por todas, con las polémicas y decisiones contradictorias en la práctica judicial, suscitadas en cuanto a la confusión existente referidas al carácter de las decisiones disciplinarias impuestas a los jueces, por el Consejo de la Judicatura. Cuando el Juez impone una sanción disciplinaria no lo hace actuando en función jurisdiccional sino en ejercicio de la potestad disciplinaria de la cual está investido, actividad propia de la autoridad administrativa, siendo las decisiones disciplinarias actos de naturaleza administrativa, que no pueden adquirir el carácter de cosa juzgada y agotan la vía administrativa, por no existir relación de jerarquía entre esos funcionarios del Poder Público y el Consejo de la Judicatura, por tanto revisable por vía contencioso-administrativa.

3) Consideró que esta sentencia al anular parcialmente el artículo 79 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura, constituye un avance en el control de la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos en materia disciplinaria dictados por el Consejo de la Judicatura, pues de otra manera se estaría desconociendo la garantía contenida en el artículo 206 de la Constitución.

4) Los actos administrativos sancionatorios impuestos por el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, están sujetos al control jurisdiccional de actos administrativos, todo de conformidad con la atribución de competencia contenida en los artículos 42, ordinal 12 y 43 de la Ley Orgánica de Corte Suprema de Justicia, que encomienda a la Sala Político la declaratoria de nulidad cuando sea procedente por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional.

4) Resulta claro, de todo este análisis, que los jueces tienen atribuida una potestad disciplinaria en relación con los funcionarios y empleados, que se ejercita -entre otras facultades- a través de la imposición de sanciones administrativas, es decir, mediante actos jurídicos derivados de una potestad pública que, sin embargo, no poseen el carácter de actos jurisdiccionales, ni son dictados en ejecución de esa función estatal.

