LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA JURISPRUDENCIA VENEZOLANA

Recopilación y notas por el

Dr. ALLAN-RANDOLPH BREWER C.

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela

1) **Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, de 29 de marzo de 1938 ("Memoria" 1939, tomo 1, pág. 199)**

(La decisión administrativa)... "habría sido mejor fundamentada, pero la ausencia de motivos no la hace objetable en derecho. En la doctrina y jurisprudencia extranjeras no se ha dado una solución uniforme sobre el punto, siendo, sin embargo, digno de notarse que la mayoría de los autores y de las decisiones de los tribunales reconocen como correcta la forma motivada".

2) **Sentencia de la Corte Federal de 9 de agosto de 1957 ("Gaceta Forense", 2ª etapa, Nº 17, 1957, págs. 132 y 133)**

Resumen. La motivación del acto administrativo, como formalidad del mismo, se considera sustancial, así se trate de actos administrativos reglados o actos administrativos discrecionales.

"Entre los elementos integrantes del acto administrativo están el motivo y la forma... Pues bien, el motivo del acto administrativo, es, como lo enseña la doctrina, el antecedente que lo provoca. Un acto admnistrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una situación legal o de hecho; cuando esa situación es la que el legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De allí que, vinculado o discrecional, el Poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo, máxime si es revocatorio de uno proferido por el inferior jerárquico, ha de

ser motivado o, mejor dicho, fundamentado con los razonamientos en que se apoya...".

"En este orden de ideas, la forma del acto en lo tocante a la motivación del mismo, ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona. A semejanza de lo que ocurre en Derecho Privado en el que es requisito irrefragable la motivación del fallo, pues de no contener los fundamentos en que se apoye, debe necesariamente considerarse viciado (Art. 162 del C.P.C.); así también en el Derecho Público, los actos administrativos deben expresar concretamente la causa o motivo que los inspira como condición para su validez, sobre todo cuando, como en el caso de autos, sólo están en juego, en principio, intereses de particulares que si bien son tutelados por el Estado, es con miras de equidad y provecho general".

"De otra parte, la motivación del acto dictado por la Administración, no sólo es conveniente como justificativo de la acción administrativa, sino como medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto (Mortanti, **Obligo di motivazione degli atti, amministrativi,** 1943, p. 3)".

"La escueta expresión usada en el texto de la Resolución revocatoria que se impugna: «por cuanto de los elementos contenidos en la inspección fiscal se evidencia no justificada la causal de desalojo alegada por la peticionaria», no es, ni puede ser, una fundamentación razonada de una decisión que revoque la de un inferior jerárquico, basada, precisamente, en el mismo instrumento probatorio. Ha debido exponer el superior **ad-quem** la razón por la cual tal elemento probatorio fue desechado por él para disponer lo contrario de lo que dispuso el encargado de aplicar la ley de la materia".

3) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 20 de junio de 1962 (CSJ-PA-68-1; 20-6-62 según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia)

> **Resumen.** "La motivación que supone toda resolución administrativa, no implica necesariamente el hecho de contener dentro del texto mismo formal que la contenga, una expresión analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda, de manera discriminada y extensa".

"La motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener dentro del texto

mismo formal que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda de manera discriminada y extensa. Una resolución es motivada, en efecto, cuando ha sido expedida con base a hechos, datos o cifras concretas, y cuando éstos constan de manera explícita en el expediente administrativo correspondiente. En el caso aquí contemplado, la resolución Nº 219, de fecha 20 de enero de 1960, de la Dirección de Inquilinato, que reguló en la cantidad de Bs. 10.991,50, y que fue apelada para ante el Ministro de Fomento, dando por resultado la resolución confirmatoria de este funcionario, Nº 4.649, apelada a su vez para ante esta Corte, contiene su motivación en el avalúo practicado por el correspondiente funcionario avaluador de la Dirección de Inquilinato; avalúo que corre en el expediente administrativo remitido a este Tribunal por el Ministerio de Fomento".

4) **Sentencia (y voto salvado) de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 16 de noviembre de 1965 ("Gaceta Oficial" Nº 27.900, de 27 de noviembre de 1965)**

> **Resumen.** "A falta de norma legal expresa que requiera obligatoriamente la motivación de los actos administrativos, corresponde a los jueces determinar cuándo debe considerarse que la misma es jurídicamente necesaria, de modo que su ausencia comprometa la validez del acto".

En su libelo, la recurrente expone que, con fecha 2 de marzo de 1961, solicitó del Banco Central de Venezuela, Oficina de Control de Cambios, "el registro de su deuda para con la Régie Nationale des Usines Renault, con sede social en Billancourt (Seine), Francia, cuyo monto era para esa fecha de dos millones ciento ochenta y cuatro mil novecientos noventa y cuatro dólares americanos con noventa y siete centavos (U. S. $ 2.184.994,97); deuda que provenía —según dice— de importaciones de vehículos y piezas de respuestos vendidos a (ella) por la mencionada Régie Nationale des Usines Renault"; que, de conformidad con las disposiciones que cita, el Banco Central "acordó, por intermedio de su Oficina de Control de Cambios, el registro de la mencionada deuda ..... bajo la sigla IA-1.129, como se evidencia de oficio que (le) dirigió en fecha 10 de mayo de 1961, Nº 6.583", el cual acompaña original; que "esa inscripción (le) acuerda, con carácter definitivo, el derecho a obtener las divisas necesarias para el pago de la acreencia dicha, al tipo de cambio oficial", que en sus diversas oportunidades solicitó de la Oficina de Control de Cambios del Banco Central de Venezuela, "la adjudicación de dólares americanos del mercado controlado"; que "en consecuencia de las adjudicaciones acordadas pudo... solamente abonar a su deuda para con la Régie Nationale des Usines

Renault la suma de setecientos ochenta y bcho mil quinientos dólares americanos (U. S. $ 788.500) quedando a deber el saldo de un millón trescientos noventa y seis mil cuatrocientos noventa y cuatro dólares americanos con noventa y siete centavos (U. S. $ 1.396.494,97)"; y que con fecha 21 de febrero de 1963 le fue entregado el oficio Nº 50.727, de fecha 12 de septiembre de 1962, que acompaña original, en el cual la Comisión de Control de Cambios participa que, "en su sesión de fecha 24-8-62, ha procedido al estudio del Registro de Acreencia Nº IA-1.129, concedido a esa firma en fecha 10-5-61, y en consideración a lo expresado en el artículo 23 del citado decreto (Nº 724), ha resuelto anularlo".

Y ha sido, precisamente, contra la mencionada decisión, contra la cual la referida firma ha deducido el presente recurso de nulidad, alegando, a tal efecto, entre otras cosas, que "un acto de la trascendencia que reviste esta anulación y que arrebata derechos patrimoniales legalmente emitidos en la forma... en que lo ha sido"; que "ese acto administrativo, como todo acto de tal índole, debe ser motivado como garantía a la parte a quien perjudica de que han sido tomadas en cuenta las previsiones legales que lo regulan", por lo cual, a su juicio, "esa inmotivación fulmina de nulidad el acto... pues en el presente caso no se trata de un acto discrecional, ni mucho menos, del Poder Ejecutivo"; y que, "por otra parte, la resolución (recurrida) obra retroactivamente para arrebatar (el) un derecho legalmente adquirido", pues, según dice, "la adquisición de ese derecho fue definitiva; y así lo entendió el Ejecutivo Nacional al acordar (le) las cuatro entregas de divisas precedentemente enumeradas" en el libelo; por manera que, según concluye, "con semejante proceder (la Comisión de Control de Cambios) ha incurrido sin duda alguna en infracción del artículo 44 de la Constitución Nacional vigente que prohibe resoluciones de carácter retroactivo". Y que por todo ello, por lo cual solicita de la Corte que declare la nulidad del acto administrativo emanado de la Comisión mencionada.

Por su parte y con respecto al primero de los fundamentos del recurso —falta de motivación del acto recurrido—, el Procurador General de la República manifiesta en su dictamen que, "en pro de la juridización del acta administrativo, la doctrina moderna insiste cada vez más en la necesidad de que las decisiones de la Administración expresen las razones de hecho y de derecho que les sirven de fundamento. A fin de que los interesados puedan conocer todos los elementos que han concurrido a formar la voluntad del órgano público"; "pero (que) tal exigencia ha sido acogida con grandes reservas por la jurisprudencia cuando no ha sido recogida en los textos legales, puesto

que también interesa, y mucho, la estabilidad de la gestión administrativa", que citando a Garrido Falla "si la motivación puede tener una importancia secundaria cuando se trate de actos reglados, adquiere especial relieve en relación con los actos discrecionales"; que "la distinción obedece a que los motivos de los actos reglados se hallan siempre expresados en los preceptos legales que les sirven de fundamento y, por eso, la simple remisión a dichos preceptos constituye de ordinario motivación suficiente para tales actos"; y que, conforme a lo expuesto, "al remitir (el artículo 23 del decreto Nº 724), el acto impugnado repite y hace suyo el supuesto de hecho allí previsto con lo cual, a su juicio, queda suficientemente motivado"; "pues de su texto se colige sin lugar a dudas —continúa diciendo el Procurador— que el Registro de Acreencia antes citado fue anulado porque, a juicio de la Comisión revisora, la empresa Automóvil de Francia C. A., había presentado como deuda por importación de mercancías lo que en realidad correspondía a una cuenta de capital permanente, única situación que, a tenor del artículo 23, autoriza la revocación del registro"; por lo cual en criterio del Procurador, no existe el vicio denunciado...

La decisión administrativa atacada está contenida en el oficio Nº 50.727, de 12 de septiembre de 1962, dirigido por la Oficina de Control de Cambios a la recurrente, Automóvil de Francia C. A., del tenor siguiente:

"Nos dirigimos a ustedes con el fin de participarles que la Comisión de Control de Cambios prevista en el decreto 724, en su sesión de fecha 24-8-62, ha procedido al estudio del Registro de Acreencia Nº IA-1.129, concedido a esa firma en fecha 10-5-61, y en consideración a lo expresado en el artículo 23 del citado decreto, ha resuelto anularlo".

"El Registro anulado tiene las siguientes especificaciones: Número IA-1.129. Monto registrado: U. S. $ 2.184.994,97. Monto autorizado: U. S. $ 788.500. Saldo pendiente: U. S. $ 1.396.494,97. Beneficiario: Régie Nationale des Usines Renault. Deudor: Automóvil de Francia C. A.".

Y el artículo 23 del decreto ejecutivo Nº 724, de 2 de abril de 1962, con base en el cual la Oficina de Control de Cambios procedió a anular el Registro de Acreencia Nº IA-1.129, concedido a la recurrente con fecha 10 de mayo de 1961, dispone:

"Se procederá a una revisión de las acreencias pendientes de pago registradas o cuyo registro se hubiese solicitado conforme a lo previsto en los apartes c) y d) del artículo 2º del decreto 492, de 1º de abril de 1961, con el fin de excluir que, presentadas como acreencias por importación de mercancías co-

rrespondan a verdaderas cuentas de capital permanente de la compañía aparentemente deudora, para lo cual se tendrá en cuenta la circunstancia de que el acreedor sea la misma persona del deudor o que éste posea un interés dominante en la compañía deudora; sus balances y las demás informaciones que contribuyan, a juicio de la Comisión prevista en el artículo 24 de este decreto, a demostrar la veracidad y naturaleza del respectivo crédito".

Ahora bien, la recurrente alega, en primer término, que un acto, "que arrebata derechos patrimoniales legalmente adquiridos, de magnitud tan considerable, no puede ser emitido en la forma... en que lo ha sido", esto es, sin motivación, pues que "ese acto administrativo, como todo acto de tal índole, debe ser motivado como garantía a la parte a quien perjudica de que han sido tomadas en cuenta las previsiones legales que lo regulan", y, en segundo lugar, que "la resolución (atacada)... obra retroactivamente para arrebatar (le) un derecho legalmente adquirido", con (cuyo) proceder ha incurrido sin duda alguna en infracción del artículo 44 de la Constitución Nacional vigente, que prohibe resoluciones de carácter retroactivo; por lo cual, a su juicio, el acto atacado está afectado de nulidad y así pide a la Corte lo declare.

En cuanto al primero de los alegatos, la Corte observa:
A falta de norma legal expresa, que requiera obligatoriamente la motivación de los actos administrativos, corresponde a los jueces determinar cuándo debe considerarse que la misma es jurídicamente necesaria, de modo que su ausencia comprometa la validez del acto.

En su determinación, deben conciliarse, razonablemente, dos grupos de intereses igualmente respetables, como bien se desprende del dictamen del Procurador General de la República: el de los administrados, en cuanto "pueden conocer todos los elementos que han concurrido a formar la voluntad del órgano público"; y el de la Administración, en cuanto a "la estabilidad de la gestión administrativa".

Así, pues, la doctrina dominante sostiene la necesidad de la motivación de los actos administrativos, la cual está condicionada por la naturaleza de los mismos actos, y ello tiene que ser así en el régimen de derecho, a objeto de que los destinatarios de los actos puedan imponerse del contenido de ellos y estén en capacidad de ejercer contra aquéllos, los recursos que les conceden las leyes; y también para que los jueces puedan, respecto de los mismos, establecer el control jurisdiccional.

El requisito de la motivación se exigirá con mayor o menor rigor, según se trate de actos discrecionales o reglados, pero ello

no autoriza a pensar en forma alguna, a que pueda prescindirse de la motivación del acto administrativo.

Ahora bien, según asienta la doctrina, hay casos en los cuales la motivación no es necesaria ya que constituye una excepción al principio general, justificada por la falta de necesidad jurídica; y los actos en estos casos no requieren de ella cuando "los motivos presupuestos" o los "motivos determinantes" están previsto en la disposición que se aplica, y también cuando la motivación se ha hecho en base al dictamen o informe de la propia Administración (Asesoría Jurídica, o solución de funcionario que convierte el dictamen en resolución) (Rafael Bielsa, **Compendio de Derecho Administrativo**, pág. 32).

Esta es precisamente la naturaleza de la resolución cuestionada por el artículo 24 del citado decreto ejecutivo Nº 724, de 2 de abril de 1962, que decidió anular el registro de acreencia Nº IA-1.129, de fecha 10 de mayo de 1961, por la que se había acordado a la recurrente la compra en el mercado controlado de divisas de la cantidad de $ 2.184.994,97.

Dice la Comisión de Control de Cambios en la mencionada resolución... "que ha procedido al estudio del registro de la acreencia Nº IA-1.129, concedida a dicha firma en la fecha 10-5-61 y en consideración a lo expresado en el artículo 23 del citado decreto ha resuelto anularlo". Dicha resolución contiene en sí misma la motivación requerida, pues no solamente se refiere al estudio que hizo de la acreencia, sino que invocó como fundamento legal el artículo 23 del decreto Nº 724, de fecha 2-4-62, el cual se concreta única y exclusivamente a la situación de aquellos a quienes se les hubiera acordado concederles autorización para la compra de divisas controladas; y que con posterioridad se constatare si las utilizaban para fines distintos a la cancelación de facturas de productos importados, es decir, a aquellas que corresponden a verdaderas cuentas de capital permanente de la compañía aparentemente deudora.

Aparece, pues, en el caso de autos, expuestos los motivos determinantes de que habla la doctrina antes citada, previstos en la disposición que se aplica de manera concreta, ya que el artículo 23 del decreto antes citado no contempla otra situación diferente a la prevista en la resolución cuestionada. Por supuesto, que la Oficina de Cambios hubiera podido insertar íntegramente en el texto de la resolución, el artículo 23 anteriormente transcrito; pero ello no habría agregado nada en absoluto a la situación jurídica creada.

Por consiguiente, la exigencia de la motivación se cumple en el acto administrativo en sí mismo considerado y, por tal

razón, se desecha la demanda de nulidad de la resolución transcrita, fundamentada en la falta de dicho requisito...

VOTO SALVADO DEL DOCTOR J. G. SARMIENTO NUÑEZ

Desde el punto de vista procesal, toda decisión consiste en un juicio lógico mediante el cual se comparan hechos de la vida real con supuestos de hecho contenidos en las normas del derecho objetivo, para deducir de dicha comparación la conformidad o disconformidad del hecho real en la consecuencia señalada en la Ley.

Generalmente se configura esa operación lógica dándole la estructura de un silogismo, cuya premisa mayor estaría constituida por la norma jurídica, la premisa menor por los elementos de hecho, y la conclusión por la aplicación de aquélla a ésta o la subsunción de ésta a aquélla para la formulación del resultado correspondiente.

Por tanto, para dictar una decisión, el órgano correspondiente observará si las condiciones de hecho formuladas en la norma coinciden con el acaecer de la realidad, lo que se denomina subsunción del hecho específico en la norma, o también, aplicación del derecho al hecho.

Para lograr este propósito, el único medio posible es la comparación entre el hecho específico concreto y los diversos hechos específicos presupuestos por las diversas normas; cuando los dos términos de la comparación ofrezcan coincidencia, se habrá encontrado la norma adecuada para decidir el punto controvertido.

Cuando a través de la comparación entre el hecho específico concreto y los diversos hechos específicos legales presupuestos por las normas singulares, el órgano decisor ha llegado a encontrar una norma que contemple un caso idéntico a aquel cuya certeza se ha establecido en la realidad, tiene ya definitivamente preparados los elementos de su decisión y sólo le resta pronunciar en el caso concreto el efecto jurídico, que la norma con carácter general impone para todos los hechos específicos de una cierta categoría.

No escapan, pues, a ese mecanismo, las decisiones administrativas, por cuanto en ellas sólo se trata de aplicar los supuestos de hecho de las normas de derecho administrativo a hechos específicos de la vida real, a fin de obtener las consecuencias que las propias normas prevén.

En efecto, el motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal ele-

mento cuando existe realmente una situación legal y de hecho, y cuando esa situación es la que el legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De ahí que, vinculado o discrecional, el poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo ha de ser motivado o, mejor dicho, fundamentado con los razonamientos en que se apoya.

Respecto a la existencia de motivación como uno de los requisitos de forma del acto administrativo, la jurisprudencia patria ha tenido una evolución evidente. En efecto, la antigua Corte Federal y de Casación, en sentencia de 29 de marzo de 1938, sostuvo que la ausencia de motivación del acto administrativo no le hacía objetable en derecho. Posteriormente, el Alto Tribunal de la República, en decisión de 9 de agosto de 1937, rectificó el criterio anterior al establecer: "La forma del acto en lo tocante a la motivación del mismo ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona".

En sentencia de 19 de febrero de 1962, la Corte Suprema de Justicia, al insistir sobre la necesidad de motivación de los actos administrativos, reconoció, sin embargo que, ante la ausencia de legislación procedimental administrativa, no puede pretenderse que dichos actos contengan todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil, ya que no es posible equipar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es de la conclusión normal del proceso civil.

Acorde con este criterio, el Supremo Tribunal de la República ha sostenido en otras decisiones (3 de julio de 1961), que el hecho de que la autoridad administrativa decisora utilizara argumentos similares a los expuestos por el funcionario a quien correspondió dictar la decisión apelada, no puede considerarse como una irregularidad, ya que nada impide que un órgano decisor de segundo grado haga suyas, por considerarlas procedentes y ajustadas a derecho, las consideraciones de una decisión apelada.

Sin embargo, a pesar de la libertad relativa de formas que la Corte ha reconocido a los órganos administrativos decisores, ha sido categórica en exigir la motivación de sus decisiones, por estimar que la ausencia de fundamentos abre amplio campo a la arbitrariedad del funcionario decisor. Y, por otra parte, la motivación de la decisión administrativa es no sólo necesaria

como justificativo de la acción administrativa, sino como medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda la decisión. Así lo precisó la Corte en la citada sentencia de 9 de agosto de 1957.

Establecida, pues, la necesidad de motivación de los actos administrativos, resta analizar cómo ha de ser su forma y alcance. En efecto, ya se ha dicho que toda decisión consiste en un juicio lógico mediante el cual se compara el supuesto de hecho de una norma legal, con un hecho de la vida real, para deducir si procede o no la consecuencia jurídica prevista. Por consiguiente, en toda decisión administrativa ha de constar: a) Una disposición de derecho administrativo; b) Una situación de hecho concreta, a compararse con el supuesto de hecho de la norma administrativa; c) Una decisión o dispositivo que establezca si existe o no coincidencia entre los anteriores factores, para aplicar o no la consecuencia jurídica prevista en la norma.

Por lo tanto, no basta que se mencione en la decisión administrativa el supuesto de hecho de la norma, y de una vez se aplique su consecuencia, sin que conste la coincidencia de aquélla con la situación fáctica concreta. El juicio del órgano decisor debe constar en la decisión a fin de que el órgano superior que conozca del recurso que se interpusiere, pueda revisar el razonamiento comparativo y aceptarlo, modificarlo o rechazarlo.

Tal criterio es, por lo demás, aconsejable en países de marcada tendencia ejecutivista, donde en ocasiones diversas de su historia la arbitrariedad de los personeros del Estado ha privado ante el concepto de lo justo.

Quizás en otros ordenamientos, de acentuada tradición legalista, la inmotivación de las decisiones administrativas pudiese ser la regla general de su confección; mas en Venezuela, la necesidad del razonamiento lógico y jurídico ha venido imponiéndose a través de la jurisprudencia, como antes se ha visto. Y es que, a medida que el régimen de derecho toma cuerpo y se afianza, y marca rumbos a la actividad del Estado, corresponde a los jueces cooperar en el encauzamiento de la legalidad.

Antes de analizar si en el caso de autos está o no cumplido el requisito de la motivación del acto administrativo que se ha impugnado, es necesario advertir que, según el artículo 24 del decreto ejecutivo que sirvió de base a dicha decisión, las revisiones previstas en los artículos 22 y 23 **ejusdem**, competía hacerlas a una Comisión de cinco miembros, elegidos en la forma indicada en el citado artículo, siendo definitivas las decisiones que al respecto dictara esa Comisión. Sin embargo, no aparece en autos

el contenido de lo decidido por dicha Comisión respecto al caso de la Compañía Automóvil de Francia C. A. Sólo cursa en el expediente la comunicación emanada del Banco Central de Venezuela, de fecha 12 de septiembre de 1962 (folio 19), en la que se participa a dicha Sociedad la anulación del registro de la acreencia que se le había otorgado con anterioridad.

Por consiguiente, si la recurrente ha centrado su demanda de nulidad en el contenido del referido oficio del Banco Central de Venezuela, y sobre el mismo ha dictaminado el Procurador General de la República, siendo, asimismo, el objeto de la decisión de la Corte, es necesario suponer que el texto de la decisión de la citada Comisión coincide exactamente en su contenido con el texto del oficio del Banco Central de Venezuela sobre el cual ha girado esta controversia de nulidad.

Por tanto, la voluntad administrativa que se impugna está expresada, según el aludido oficio, en los siguientes términos:

"Nos dirigimos a ustedes con el fin de participarles que la Comisión de Control de Cambios prevista en el decreto 724, en sesión de fecha 24-8-62, ha procedido al estudio del Registro de Acreencia Nº IA-1.129, concedido a esa firma en fecha 10-5-61, y en consideración a lo expresado en el artículo 23 del citado Decreto, ha resuelto anularlo".

Como puede observarse, en el acto que antecede se han dejado de expresar en detalles dos de los presupuestos fundamentales de toda decisión; a) El supuesto de hecho de la norma contenida en el artículo 23 del aludido decreto, fundamento de derecho del acto, y b) Los hechos concretos que habían de compararse con el contenido de la norma. Sólo se expone en esa decisión la consecuencia de la presunta coincidencia de esos factores, a saber: la anulación del Registro de Acreencia.

En efecto, el texto del artículo 23 del decreto ejecutivo que sirvió de base al acto impugnado, establece: "Se procederá a una revisión de las acreencias pendientes de pago registradas o cuyo registro se hubiese solicitado conforme a lo previsto en los apartes c) y d) del artículo 2º del decreto 492, de 1º de abril de 1961, con el fin de excluir aquellas que, representadas como acreencias por importaciones de mercancías correspondan a verdaderas cuentas de capital permanente de la compañía aparentemente deudora, para lo cual se tendrá en cuenta la circunstancia de que el acreedor sea la misma persona del deudor o que éste posea un interés dominante en la compañía deudora; sus balances y las demás informaciones que contribuyan, a juicio de la Comisión prevista en el artículo 24 de este decreto, a demostrar la veracidad y naturaleza del respectivo crédito".

Como puede observarse, dicha disposición comprende las siguientes situaciones:

A) Orden de revisión de las acreencias.

B) Exclusión de aquellas que, presentadas como acreencias por importaciones de mercancías, corresponde a verdaderas cuentas de capital permanente de la compañía aparentemente deudora, para lo cual se tendrá en cuenta:

a) Que el acreedor sea la misma persona del deudor.

b) Que el deudor posea un interés dominante en la compañía deudora.

c) Sus balances y las demás informaciones que contribuyan, a juicio de la Comisión prevista en el artículo 24 del decreto, a demostrar la veracidad y naturaleza del respectivo crédito.

En la decisión impugnada no se analiza ningún hecho del administrador que coincida con los referidos supuestos de la norma. No se expresa, en efecto, en qué consistió la revisión de la acreencia anulada; si la acreencia era o no de importación de mercancías, o verdaderas cuentas de capital permanente de la compañía aparentemente deudora; ni se dice si siendo cuentas de capital, lo eran porque el acreedor era la misma persona del deudor, o porque éste poseía un interés dominante en la compañía deudora.

Tampoco se expresa si para demostrar la veracidad y naturaleza del crédito y para acreditar los hechos mencionados, se tomaron en cuenta los balances y las demás informaciones pertinentes.

La ausencia, en la decisión administrativa, de todos estos factores, indudablemente implica falta absoluta de motivación, por cuanto el interesado no pudo formarse criterio alguno de los móviles que condujeron a la conclusión expresada en el acto, ni fundamentar el recurso que por derecho habría de corresponderle ejercer para rebatir las bases de la decisión, no promover las pruebas tendientes a desvirtuar los argumentos fácticos del acto administrativo cuestionado.

Es de observar, que la Comisión de Control de Cambios al responder al requerimiento que ya iniciado este proceso le formuló la Corte para que remitiese el correspondiente expediente administrativo relativo al caso decidido, envió, junto con oficio de fecha 14 de junio de 1963, un memorándum en el que, luego de transcribir las disposiciones legales, aplicables, hace una exposición acerca de las razones que la indujeron a dictar la de-

cisión impugnada; mas estos razonamientos traídos a los autos con posterioridad **á** la fecha de la decisión, estando ya iniciado el procedimiento del recurso, en manera alguna pueden convalidar el defecto de forma en que incurrió la entidad autora del acto.

La carencia, pues, de motivación en la decisión impugnada, la priva de su condición de acto administrativo legalmente producido, como si le faltaren cualquiera de los requisitos esenciales para su existencia y, por ello, estima el exponente que la Corte ha debido declarar con lugar la nulidad de dicho acto.

5) **Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, 1º de diciembre de 1965 ("Gaceta Oficial" Nº 27.918, de 18 de diciembre de 1965).**

> **Resumen.** "La motivación de los actos administrativos tiene por objeto fundamental permitirle al órgano jurisdiccional el control de los motivos, por lo que, la ausencia de indicación de los presupuestos de hecho hace anulable el acto, ya que si se aceptara como suficiente y de aceptación obligatoria una simple apreciación de la autoridad administrativa, el recurso ante la Corte carecería de sentido".

Agrega la parte demandante que la circunstancia del posible uso común por parte del público de una determinada marca vendría a ser una cuestión de hecho y que, por lo tanto, debe ser aprobada, mencionando el resultado de dicha prueba en la decisión que recaiga sobre el asunto, bajo pena de que ésta resulte inmotivada. Considera el apoderado de la demandante que tanto en la resolución del registrador de la Propiedad Industrial como en la del Ministro de Fomento, no aparece la más leve referencia a los elementos que hayan podido tener en cuenta para considerar dicha marca incursa en la prohibición establecida por la Ley.

Tal falta de motivación —a juicio de la demandante— constituye un vicio grave que acarrea forzosamente la nulidad de las decisiones, ya que al actuar en esa forma los nombrados funcionarios se apartaron de las pautas de la Ley, que rigen, no sólo toda clase de decisiones, ya sean administrativas o judiciales, sino en particular la materia de la Propiedad Industrial. Al efecto, la demandante indica las disposiciones contenidas en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, así como las contenidas en los artículos 80 y 82 de la Ley sobre la materia, citando finalmente la disposición contenida en el artículo 117 de la Constitución Nacional, según la cual, la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe ajustarse su ejercicio; en virtud de cuyas consi-

deraciones la parte demandante, en conformidad con lo previsto en el ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, vigente en virtud de la Disposición Transitoria Decimaquinta de la Constitución Nacional, solicita de este Supremo Tribunal la nulidad de la Resolución del ciudadano Ministro de Fomento a que se ha hecho referencia.

A su vez, el ciudadano Procurador General de la República, en su dictamen de fecha 8 de febrero de 1963, se refiere al alegato de fondo de la demandante, relativo a la falta de motivación que le imputa a la decisión, vicio que acarrearía —a juicio de la demandante— la nulidad de la resolución, estima la Procuraduría que todo acto administrativo responde a una determinada causa o motivo y es éste uno de los elementos esenciales del mismo.

En el caso de autos considera la Procuraduría que no existe el vicio que se imputa a la resolución del Ministro de Fomento, ya que la circunstancia que la justifica radica en una prohibición expresa del legislador (la contenida en el Nº 9 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial), "que prescribe registrar como marcas los términos y locuciones que hayan pasado al uso general...".

Observa la Procuraduría, en relación con las citas que de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil formula el demandante, que si bien las disposiciones de dicho Código se tienen como supletorias del sistema procesal administrativo, ello sólo ocurre en los casos en que la ley o la doctrina administrativa, nada establezcan para casos análogos, reafirmando la Procuraduría su criterio en el sentido de que si bien los funcionarios administrativos deberán atenerse a lo alegado y probado en autos, no puede sostenerse en buena técnica que los principios que regulan la forma de las decisiones judiciales sean aplicables **sensu estricto** a los actos de la Administración Pública; considera la Procuraduría que la decisión apelada cumple con el requisito de la motivación, pues determina claramente las razones que justificaron la negativa de registro de la marca "Aureomicina", y que el funcionario administrativo decidió teniendo en cuenta los alegatos del demandante y la resolución que contiene los fundamentos en que se apoya, tal como lo disponen los citados artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil; en consecuencia —afirma la Procuraduría— la resolución impugnada se encuentra conforme con los principios legales mencionados. En cuanto al alegato de la demandante, que también fundamenta la falta de motivación en los artículos 80 y 82 de la Ley de Propiedad Industrial, la Procuraduría considera que el artículo 80 no es aplicable al caso de autos, ya que ninguna

persona se ha opuesto a la concesión de la marca y que ha sido el registrador quien ha considerado la referida marca incursa dentro de la prohibición legal; y en cuanto al artículo 82, que establece la obligación, por parte del registrador, de razonar por escrito su negativa a registrar, considera la Procuraduría que no corresponde analizar dicha resolución, por no tratarse de una decisión de últimas instancias y, por lo tanto, no revisable por el procedimiento extraordinario del recurso contencioso administrativo...

La parte demandante fundamenta su solicitud de nulidad de la resolución transcrita en la falta de motivación de la misma; considera que no basta que la autoridad administrativa se limite simplemente a citar el artículo de la ley en el cual fundamenta su decisión, sino que es necesario —a juicio del demandante— que la posible incorporación al uso general de una determinada marca de fábrica debe ser probada, ya que se trata de una cuestión de hecho.

La Corte ha establecido que la motivación del acto administrativo constituye un elemento sustancial para la validez del mismo, ya que "la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona", además de que la motivación del acto administrativo permite el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos (sentencia de fecha 9 de agosto de 1957).

Corresponde, pues, examinar si el acto administrativo recurrido adolece del vicio que se le ha imputado.

La circunstancia de hecho en que se basa la resolución se encuentra prevista en el numeral 9 del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial, que prohibe registrar como marcas los términos y locuciones que hayan pasado al uso general y las expresiones comúnmente empleadas para indicar el género, la especie, cualidad, naturaleza, origen o forma de los productos.

La Procuraduría General de la República sostiene que la resolución impugnada cumple con el requisito de la motivación, pues determina claramente las razones que justificaron la negativa de registro de la marca "Aureomicina"; ahora bien, si bien es cierto que en la resolución impugnada se examinan los alegatos de la demandante y de manera especial se rechaza como elemento determinante para el reconocimiento de la marca en Venezuela la opinión de la Organización Mundial de la Salud, así como el registro de dicha marca en numerosos países, no es menos cierto que los supuestos de hecho sobre los cuales se basa la resolución recurrida son la consideración de la autoridad

administrativa de que "la palabra Aureomicina constituye, sin lugar a dudas, una expresión comúnmente empleada para indicar una sustancia antibiótica, que es precisamente el producto para el cual se ha solicitado", y la opinión de la misma autoridad administrativa de que "se trata, pues, de una palabra incorporada al uso general para expresar la naturaleza y cualidad del producto que se quiere distinguir". Según se observa, la resolución fundamenta su negativa en los dos supuestos contenidos en el ordinal 9º del artículo 33 de la Ley de Propiedad Industrial; ahora bien, es necesario que aparezcan en autos los hechos correspondientes a tales supuestos. La Sala considera oportuno observar que en algunos casos los hechos que configuran los supuestos legales relativos al uso general de un término o a su empleo común pueden ser evidentes y notorios, pero que en otros casos no existe tal evidencia o notoriedad, sobre todo cuando, como en el caso concreto, se trata de términos utilizados para designar determinados productos.

Sin tales elementos de autos, la Corte se encuentra en la imposibilidad de declarar si aparecen cumplidos los supuestos legales, y si se aceptara que es suficiente la simple apreciación de la autoridad administrativa y de aceptación obligatoria, llegaríamos a la inadmisible conclusión de que carecería de sentido el recurso, ante el órgano jurisdiccional.

Por otra parte, aun cuando para la decisión que deben tomar las autoridades administrativas nacionales, no tienen desde luego carácter determinante las opiniones o decisiones adoptadas por organismos internacionales o por las autoridades de otros países, tales antecedentes hacen aún más necesaria la comprobación a que se ha hecho referencia.

En el caso en estudio la recurrente ha comprobado que la marca "Aureomicina" ha sido registrada en cincuenta y siete países y además ha producido en autos la declaración de la Organización Mundial de la Salud, en la cual se establece que el término genérico del antibiótico —denominado Aureomicina por el fabricante— es clorotetraciclina.

En conclusión, considera la Sala que no constan en autos los elementos suficientes de los cuales se pueda deducir que el término Aureomicina ha pasado al uso general o es comúnmente empleado para determinar una sustancia antibiótica.

Enero de 1966.