

**allan-r.brewer-carías**

**jurisprudencia  
de la corte**

**suprema 1930-74**

**y estudios  
de derecho  
administrativo**

**tomo III  
la actividad  
administrativa**

**vol. I reglamentos,  
procedimiento y actos  
administrativos**

instituto de derecho público UCV

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74)  
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO III  
VOL. 1

UNIVERSIDAD CENTRAL DE  
VENEZUELA

*Rector*

Miguel Layrisse

*Vicerrector Académico*

Ernesto Díaz Montes

*Vicerrector Administrativo*

Alberto Escobar Fernández

*Secretario*

Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*

José Alberto Zambrano Velazco

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

*Director*

Antonio Moles Caubet

*Relator de la Sección de Derecho  
Administrativo y Ciencias de la  
Administración*

Allan R. Brewer-Carías

ALLAN R. BREWER-CARIAS  
Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE  
SÚPREMA 1930-1974 Y ESTUDIOS DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

TOMO III

La Actividad Administrativa

VOL. 1

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS  
ADMINISTRATIVOS

Instituto de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas 1976

## CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.  
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.  
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos.  
Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos.  
Vol. 2. Recursos y contratos administrativos.
- Tomo IV. La Corte Suprema de Justicia y la Jurisdicción Constitucional.
- Tomo V. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- Tomo VI. La propiedad y la expropiación por causa de utilidad pública e interés social.

© by Allan R. Brewer-Carías, 1976

Portada / Lilly Brewer

Impreso por Editorial Arte / Caracas

## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO III, VOL. 1

Presentación .....	3
Abreviaturas .....	7
<i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS: Los Actos Administrativos</i> .....	9
— Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisitos de forma de los mismos .....	11
— Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano .....	25
— Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano .....	65
— Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio <i>solve et repete</i> ..	97
<i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA: La actividad administrativa: Reglamentos, Procedimiento y actos administrativos (Vol. III)</i> .....	117
I. Los Reglamentos .....	119
II. El Procedimiento Administrativo .....	139
III. Los Actos Administrativos .....	165
<i>INDICES de los Tomos I, II y III Vol. 1</i> .....	381



## PRESENTACION

*Con la publicación de este Tercer Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años, tal como lo señalamos en los volúmenes anteriores, continúa la edición de un viejo proyecto y un largo trabajo de quince años.*

*En efecto, entre 1960 y 1962, cuando trabajé en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, aún siendo estudiante, tuve a mi cargo realizar la primera recopilación de la jurisprudencia de la antigua Corte Federal que abarcó un fecundo período de 12 años (1950-1962). El análisis posterior de ese material me permitió concluir la redacción de mi libro "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", publicado en 1964; y buena parte de dicho material, sistematizado en forma distinta durante mi permanencia en París entre 1962 y 1963, fue publicado, en enfoques monográficos, en diversos números de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.*

*Con posterioridad a 1964 y durante los últimos años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el período 1930-1974, indudablemente el más importante en su actividad durante este Siglo.*

*La realización de esta obra, que constará de VI Tomos, no ha sido fácil. No sólo no existen en nuestro país recopilaciones sistematizadas de las decisiones del Supremo Tribunal, sino que las publicaciones que las comprenden no son completas. Para la elaboración del fichero cuya publicación se continúa en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo*

*Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al período 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo período, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido período, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.*

*Pero la recopilación de jurisprudencia no se agota en la revisión y selección inicial de las sentencias con contenido doctrinal, sino que luego de realizado esto, viene el proceso más lento y complejo de correcta ubicación, clasificación y sistematización, el cual necesariamente debe hacerse por una sola persona, para que pueda existir continuidad de criterio y visión de conjunto. En los últimos años, más de una vez intenté realizar esa labor global, pero la falta de tiempo me impidió concluirlo. El tiempo, sin embargo, pude lograrlo en Cambridge, Inglaterra, en 1974, cuando pude dedicar unos meses, íntegramente, a la revisión, retitulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.*

*Para la publicación de todo este material deseché la ordenación cronológica y la tradicional ordenación alfabética que ha sido empleada en algunas recopilaciones de jurisprudencia de la Corte Suprema. Elegí, en cambio, la ordenación temática y sistemática, más compleja de elaborar, pero indudablemente, más útil al lector. En esta forma, he previsto que cada uno de los seis tomos de la obra tenga un tema central sistematizado, teniendo, por tanto, cada uno de ellos, la debida autonomía. Dichos temas serán los siguientes: el Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado, que se trató en el primer Tomo; el Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado que se publicó en el Tomo II; la Actividad Admi-*

*nistrativa (actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos); la Corte Suprema de Justicia y la Jurisdicción Constitucional; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.*

*En el presente Tomo relativo a la actividad administrativa, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema sobre los reglamentos, el procedimiento administrativo, los actos administrativos, los recursos administrativos y los contratos administrativos. Dado la amplitud del Tomo se ha decidido su publicación en dos volúmenes: el presente, relativo a los reglamentos, procedimiento y actos administrativos; y el segundo, relativo a los recursos y contratos administrativos.*

*En cada tomo, de acuerdo al tema del mismo, he decidido recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en Revistas, muchas de ellas ya agotadas. Por ello, cada tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el presente volumen 1º del Tomo III relativo a la actividad administrativa, se recogen cuatro artículos publicados en Madrid y Caracas: el primero, relativo a la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos (1971); el segundo, sobre la ilegalidad de los actos administrativos (1964); el tercero sobre las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos (1969); y el último, sobre la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos (1965).*

*Durante todo el lapso de realización de esta obra, desde 1960, he estado vinculado al Instituto de Derecho Público, dirigiendo, la mayor parte del mismo, su Sección de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración. Por tanto, parte del tiempo destinado a mis trabajos en el Instituto ha sido dedicado a la revisión y recopilación de la jurisprudencia, aun cuando, por supuesto, no en forma exclusiva. En todo caso, del Instituto he recibido un invaluable apoyo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo, y que ha implicado inclusive, ayuda en la corrección de las pruebas de imprenta de este volumen. Por tanto, a todos los asistentes, auxiliares de investigación y pasantes de la Sección quiero hacer llegar todo mi agradecimiento, particu-*

laramente por la ayuda final de los primeros meses de 1976. En especial, en todo caso, mi particular agradecimiento a los Bachilleres Miriam Labarca, Eglys Iribarren de Rivas, Luz Marina Colmenares, Edgar Ovalles y Gisela Aranda; y a mis secretarias Sra. Aymara de Andrade y Srta. Mary Ramos, ya casi profesional del derecho, por toda la eficiente colaboración recibida, la mayoría de las veces sujeta a la presión que exige un trabajo de esta naturaleza.

El lector notará que los Índices del presente Tomo, Vol. 1 —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— los he elaborado integrando los del Tomo I, II y III Vol. 1. En esta forma, al manejarse el Índice de este Tomo se estará manejando el del I y II, sin necesidad de acudir a los mismos. A medida que vayan saliendo los Tomos sucesivos, se irán integrando progresivamente los índices.

Tal como lo indiqué en el Primer Tomo, dado el enorme volumen total de la obra, se ha previsto que los diversos tomos subsiguientes vayan apareciendo, sucesivamente, con la separación de un breve lapso entre cada uno de ellos.

Caracas, julio de 1976.

## ABREVIATURAS

### *De las denominaciones de la Corte Suprema*

1930-1953

- CFC-SF = Corte Federal y de Casación en Sala Federal.  
CFC-SPA = Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa.  
CFC-SFacc = Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.  
CFC-CP = Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

- CF = Corte Federal.

1961-1974

- CSJ-SPA = Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.  
CSJ-CP = Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.  
CSJ-SCCMT = Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo.

### *De las fuentes utilizadas*

- Doctrina PGR = Doctrina de la Procuraduría General de la República

1930-1949

- M = *Memorias de la Corte* (Tomo I).

1950-1970

- GF = *Gaceta Forense* (Publicación periódica de la Corte).  
Primera Etapa: 1949-1952, Nos. 1 a 13.  
Segunda Etapa. Desde 1953, Nos. 1 y sig.  
GO = *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.  
RF = *Repertorio Forense* (Publicación periódica).



PRIMERA PARTE

# ESTUDIOS

ACTOS ADMINISTRATIVOS



# CONSIDERACIONES SOBRE LA DISTINCION ENTRE LA CAUSA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA MOTIVACION COMO REQUISITO DE FORMA DE LOS MISMOS \*

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCION.
- II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.
- III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA.

## I. INTRODUCCION

Por sentencia de 13 de junio de 1967, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, ha modificado sustancial y peligrosamente, una sana doctrina jurisprudencial relativa a la necesidad de que los actos administrativos sean motivados, es decir, expresen formalmente, los motivos o fundamentos que constituyen su razón justificadora. Sin embargo, y ello es lo más lamentable en dicha decisión, el cambio de doctrina parece tener su origen más en una confusión doctrinal, en que incurre la Corte al confundir los motivos o causas de los actos administrativos con la motivación de los mismos, que en la intencionalidad de producir dicha modificación. Si este último hubiese sido el origen, y se hubiese razonado jurídicamente, las críticas que se pudieran hacer a la sentencia referida hubiesen sido de otra índole.

La parte fundamental de dicho fallo, en la cual la Corte sienta los principios teóricos en que basamenta su decisión, es la siguiente:

“Ahora bien, la legalidad y, por consiguiente, la validez de dicha resolución dependen de su conformidad con las disposiciones del decreto en virtud del cual ha sido dictado. A este respecto la actora considera que las razones invocadas por la Administración para fundamentar la

---

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 49, Caracas, 1971, pp. 233 a 243.

resolución no pueden llegar a constituir “la suficiente *motivación*” exigida por el mismo decreto en su artículo 5º, pues éste dispone que “de los Reparos que los Auditores en el ejercicio de sus funciones hagan a los contribuyentes, se levantará el correspondiente expediente sobre el cual deberá recaer resolución *motivada* que firmarán conjuntamente el Administrador General de Rentas Municipales y el Director de Liquidación, y donde se especificará lo que haya dejado de pagar por concepto del ramo de impuestos reparados”.

“Reducido a este aspecto de la solicitud el escrutinio de la Sala, es necesario observar que los actos administrativos, como todos los emanados de los órganos del Poder Público, *deben tener una razón de ser, causa o motivación que les sirva en última instancia de justificación intrínseca*. Generalmente esa justificación está constituida por los *supuestos de hecho y de derecho*, que son, entre otros elementos, *esenciales para la validez del acto*. En este sentido puede afirmarse que *la falta de motivación es una de las causas de nulidad de los actos administrativos*, y ello es admitido y proclamado como principio general de derecho por la generalidad de los autores y la jurisprudencia de otros pueblos. Pero puede hablarse también de “motivación” en un sentido diferente cuando, como ocurre en el caso de autos, las normas que regulan la manifestación de voluntad de la Administración, *requieren que el acto revista la forma de “resolución motivada”, lo cual es una formalidad extrínseca cuya omisión puede acarrear en ciertos casos la nulidad de aquél*”.

“*La falta de motivación formal de un acto conlleva inevitablemente la nulidad de éste cuando ella es consecuencia de su carencia de justificación intrínseca*. Pero cuando el acto tiene fundamentos de hecho o de derecho suficientes para investirlo de legitimidad y *sólo adolezca de vicios que afecten su aspecto formal, su validez o nulidad depende de la libre apreciación de los jueces, quienes deben decidir guiados por la lógica, la equidad y la justicia que orientan también al legislador, en sus disposiciones expresas sobre la materia*”.

“El requisito de motivación formal bien sea inspirado en razones procesales, o por el deseo de facilitar la defensa de los gobernados o de revestir determinados actos, de apariencias que contribuyen más plenamente a satisfacer el sentido de justicia, debiera ser mirado por la Administración no como una simple formalidad para cumplir a medias un mandato de la Ley, sino como una necesidad derivada de la misma naturaleza del estado de derecho, que exige una explicación racional de los actos de los gobiernos” (subrayados nuestros).

La problemática fundamental que se le presentó a la Corte para su decisión fue entonces la apreciación de la legalidad de un acto administrativo municipal, que no estaba formalmente motivado, frente a una norma legal que exigía expresamente su motivación. Dicha norma, contenida en el artículo 5º del Decreto N° 1 dictado por el Gobernador del Distrito Federal el 4 de julio de 1962, y cuya validez confirmó la Corte en esa misma decisión, expresa lo siguiente:

Artículo 5º: “De los Reparos que los Auditores en el ejercicio de sus funciones hagan a los contribuyentes, se levantará el correspondiente expediente *sobre el cual deberá recaer resolución motivada* que afirmarán conjuntamente el Administrador General de Rentas Municipales y el Director de Liquidación y donde se especificará lo que haya dejado de pagar por concepto del ramo del impuestos reparados”.

Ahora bien, después de hacer los razonamientos teóricos antes transcritos, la Corte concluyó su fallo con la siguiente decisión:

“La motivación de la resolución conjunta aquí examinada no puede citarse como ejemplo de riguroso acatamiento por parte de las autoridades del Distrito Federal a las disposiciones del decreto cuya legalidad se reconoce en esta decisión, y es de *desear que en el futuro las decisiones de las autoridades administrativas de menor rango, al igual que las del Gobernador, se ajusten más a las for-*

mas establecidas en las ordenanzas y reglamentos que las rigen. Expresar solamente, como lo hace la decisión cuestionada, que a la contribuyente no se le liquidaron correctamente los impuestos que debió pagar entre los años de 1959 y 1962, e indicar el monto de la diferencia que quedó adeudando al fisco cada uno de ellos, es reducir las razones que justifican la resolución a un esquema tan simple que *podiera haber afectado el legítimo derecho de defensa*. Sin embargo, *es necesario observar que tales deficiencias no impidieron a la actora conocer exactamente, aunque en forma extraoficial, los motivos específicos que sirvieron de fundamento al reparo que le hizo el representante del fisco, y hacer valer sus derechos al ejercer el recurso de apelación, como lo comprueban sus alegatos ante el Gobernador en uno de cuyos párrafos incluso se 'admite y acepta . . . como legal el cobro resultante de la verificación del período 1961 por el monto que legalmente proceda' objetando el cobro correspondiente, a años anteriores sólo por no existir en 'la Legislación Municipal disposición alguna que autorice después de varios años a la modificación de una patente fijada y aceptada por la Administración Municipal'. Aunque sea parcial, esta aceptación de la legalidad del reparo por parte del contribuyente, resta significación jurídica a la insuficiente motivación formal del acto cuestionado considerado como razón fundamental o, mejor dicho única, para declarar con lugar la nulidad solicitada, pues, cuando el legislador no sanciona expresamente con tan severa pena la infracción a sus disposiciones, este tribunal tampoco debe de hacerlo, a menos que el vicio de que adolezca el acto impugnado afecte de manera evidente algunos de los elementos esenciales a su validez. Entre esos elementos es lógico incluir la falta de justificación intrínseca, pero no la insuficiente motivación formal, cuyas consecuencias sobre la validez del acto, deben ser juzgadas por este Tribunal, apreciando las circunstancias de cada caso''.*

Ante una decisión como la transcrita, dictada pocas semanas después de que publicáramos una recopilación de la jurisprudencia de la misma Corte Suprema sobre la motivación de

los actos administrativos<sup>1</sup>, hemos considerado imprescindible hacerle algunos comentarios críticos, que circunscribiremos en esta ocasión fundamentalmente en torno a la confusión que hace la Corte ante la causa o motivo de los actos administrativos, como requisito de fondo de los mismos, y la motivación de dichos actos, como requisito de forma.

## II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO

Dentro de los requisitos o elementos de fondo de los actos administrativos, y paralelamente a la competencia, objeto y finalidad, se encuentra el elemento *causa* denominado también e indistintamente por la doctrina más autorizada, y la jurisprudencia, como el *motivo* de dichos actos<sup>2</sup>. Todos estos requisitos o elementos son requisitos de validez de los actos administrativos, de manera tal que su violación puede acarrear la nulidad del acto por ilegalidad, produciendo la declaratoria respectiva, los efectos de la nulidad absoluta o nulidad relativa según el elemento que afecten y su intensidad<sup>3</sup>. Es de destacar por otra parte que la construcción de los requisitos de validez de los actos administrativos ya ha dejado de ser una mera construcción doctrinal y jurisprudencial, surgiendo en ciertos derechos positivos una enumeración legal de los mismos. Es de destacar en este sentido la reciente Ley N° 4717 de 29 de

1. Vid. A.-R. Brewer-Carías, "La Motivación de los Actos Administrativos en la Jurisprudencia Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 33, Caracas 1966, págs. 151 a 166.

2. Por todos en la doctrina: Enrique Sayagués Lazo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Montevideo 1953, págs. 445 y 447; en la jurisprudencia: Sentencia de la Antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª etapa, N° 17, 1957, págs. 132 a 133.

3. En esta forma sólo darán lugar a nulidad absoluta la incompetencia manifiesta, la ilicitud o la imposibilidad del objeto, y en cuanto a los requisitos de forma, la ausencia total y absoluta de las formas legalmente prescritas. Cfr. Allan-Randolph Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, págs. 87 y sigs.

junio de 1965 sobre la "acción popular" del Brasil, cuyo artículo 2º declara expresamente lo siguiente:

"Artículo 2º. Sao nulos os atos lesivos ao patrimonio des entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetencia;
- b) vicio de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistencia dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo Unico: Para a conceituacao dos casos de nulidade observarse-ao as seguintes normas:

a) a incompatencia fica caracterizada quando a ato ñoa se incluir nas atribucoes legais do agente que o praticou;

b) o *vicio de forma* consiste na omissao ou na observancia incompleta ou irregular de formalidades indispensaveis a existencia ou seriedade do ato;

c) a *ilegalidade do objeto* ocorre quando o resultado do ato importa em violacao de les, regulamento ou outro ato normativo;

c) a *ilegalidade do objeto ocorre* quando o resultado do ato importa em violacao de les, regulamento ou outro ato normativo;

d) a *existencia dos motivos* se verifica quando a materia de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, e materialmente inexistente ou juridicamente inadeguada ao resultado obtido;

e) o *desvio de finalidade* se verifica quando o agente pratica o ato visando e fim diverso dequede previsto, explicita o implicitamente, na regra da competencia".

Ahora bien, el motivo o causa del acto administrativo como elemento de fondo del mismo, no es otra cosa que "el antecedente que lo provoca"<sup>4</sup>, es decir, "la razón justificada de cada

4. Vid. Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México 1955, pág. 180.

uno de ellos”<sup>5</sup> o en otras palabras, “la circunstancia que justifica en cada caso que un acto administrativo se dicte”<sup>6</sup>. En todo caso, no se trata de *cualquier* antecedente o cualquier razón justificadora, pues la Administración no puede actuar caprichosamente, “sino que ha de hacerlo tomando en consideración *las* circunstancias de hecho y de derecho que *correspondan*”<sup>7</sup>. De ahí la interdicción de la arbitrariedad en la actuación administrativa, “incluso frente al ejercicio de poderes discrecionales”<sup>8</sup>.

En este sentido la jurisprudencia de la antigua Corte Federal era terminante:

“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 administrativo se integra con tal elemento cuando exista 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”<sup>9</sup>.

Esta jurisprudencia de la Corte, no hay duda está inspirada en la doctrina de Gabino Fraga, cuando éste afirma: “Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y realmente una *situación legal o de hecho*; cuando esa situación es la prevista por la Ley para provocar la actuación administrativa y cuando el acto particular que se realiza es el que la misma Ley ha determinado”<sup>10</sup>.

5. Vid. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid 1958, pág. 453. Cfr. Rafael Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid 1965, pág. 537.

6. Vid. F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, pág. 453. Del mismo autor, “*Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*”, Madrid 1956, pág. 242.

7. Vid. Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo 1953, pág. 447.

8. Vid. Allan-Randolph Brewer-Carías, “Los Límites del Poder Discrecional de las Autoridades Administrativas”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, Caracas años 1965-1966, Nº 2, págs. 33 a 35.

9. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957, en *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, Nº 17, 1957, págs. 132 y sig. Vid. asimismo en nuestro trabajo, “La Motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana”, *loc. cit.*, págs. 151 y 152 (subrayado nuestro).

10. Vid. Gabino Fraga, *op. cit.*, pág. 180 (subrayado nuestro).

Es absolutamente coincidente con esta posición G. Vedel, cuando sostiene que “la causa de un acto administrativo es la *situación objetiva de hecho o de derecho que existe en la base de ese acto*. Cuando la causa está prevista y definida por la Ley, la costumbre o la jurisprudencia produce el efecto de determinar bien el acto en su totalidad, bien la categoría jurídica de este acto”<sup>11</sup>. Por su parte, J.-M. Auby y R. A. Drago, en este sentido también son terminantes: “Ces motifs sont constitués par les éléments de droit et de fait qui ont conduit l’administration a agir. Lorsqu’il prend une décision, l’administrateur se fonde à la fois sur une règle de droit ou un principe général du droit et sur une certaine situation de fait. Sa décision sera le résultat de ces deux catégories de motifs. Les motifs de droit et de fait son donc antérieurs et extérieurs à l’acte administratif”<sup>12</sup>.

Asimismo, con esta posición coincide la doctrina latinoamericana más reciente; M. M. Diez, por ejemplo, entiende por motivo de los actos administrativos “la serie de circunstancias de hecho y de derecho que habrá de considerar la administración cuando se propone dictar el acto administrativo. Responde a la pregunta ¿por qué se dicta el acto? Se dicta precisamente porque existen esas circunstancias de hecho y de derecho que le dan origen y lo justifican. Por ello podemos decir que en el campo administrativo todo acto presupone una serie de condiciones, estados de hecho y de derecho, cuyo concurso es necesario para que el acto pueda ser legítimo”<sup>13</sup>. En similar sentido, Miguel S. Marienhoff sostiene que “por causa del acto administrativo ha de entenderse los antecedentes o circunstan-

11. Vid. G. Vedel, *Essai sur la notion de cause en droit administratif*, París, 1934, pág. 361, cit. por Rafael Núñez Lagos, *La causa del acto administrativo en Estudios en Homenaje a Jordana de Pozos*, Tomo III, Vol. I, Madrid 1961, pág. 113 (subrayado nuestro). Vid. asimismo, G. Vedel, *Droit Administratif*, Tomo I, París 1958, pág. 119.

12. Vid. Andy y Drago, *Traté de Contentieux-Administratif*, Tomo III, París 1962, págs. 37 y 38. En sentido similar en la doctrina francesa: G. Jèze, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo III, Buenos Aires 1949, págs. 223; M. Waline, *Droit Administratif*, 8ª Edición, París 1959, pág. 436; J. Rivero, *Droit Administratif*, París 1962, pág. 96; Vid. además, Michel Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas 1954, págs. 198 y sig.

13. Vid. M. M. Diez, *Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires 1965, págs. 256 y 257.

cias de hecho o de derecho que en cada caso llevan a dictarlo”<sup>14</sup>.

Por su parte, José Cretella Junior sostiene en la misma orientación que la “causa equivale a motivo, ao conjunto de circunstâncias de fato ou de direito que condicionam o aparecimento do ato administrativo, suporte fático sôbre que se alicerça a vontade da administração. Causa do ato administrativo é, nessa acepção, o conjunto das circunstâncias que lhe dão origem”<sup>15</sup>.

Por último, aparte de la jurisprudencia de la Corte ya citada, la doctrina nacional es absolutamente coincidente con la posición doctrinal que hemos referido. Así, Eloy Lares Martínez, claramente señala que: “se entiende por motivos del acto administrativo, las circunstancias de hecho y de derecho que en cada caso justifican la emisión de aquél”<sup>16</sup>. Igual posición hemos mantenido también nosotros mismos<sup>17</sup>.

Ahora bien, con esta posición también coincide la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1967, que comentamos, pero confundiendo la causa o motivo (requisito de fondo) con la motivación (requisito de forma como veremos más adelante), al expresar lo siguiente:

“los actos administrativos, como todos los emanados de los órganos del Poder Público, deben tener una *razón de ser, causa o motivación* (sic) que le sirve en última instancia de justificación intrínseca. Generalmente esa justificación está constituida por los *supuestos de hecho y de derecho*, que son, entre otros elementos, *esenciales para*

14. Vid. M. S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires 1956, pág. 294.

15. Vid. José Cretella Junior, *Tratado de Direito Administrativo*, Vol. II, Rio-Sao Paulo, 1966, pág. 182.

16. Vid. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1963, pág. 115.

17. Vid. Allan-Randolph Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo* ... cit. págs. 69 y 127; también nuestro trabajo citado, “Los Límites del Poder Discrecional” ... *loc. cit.*, pág. 15. Vid. asimismo, en igual sentido, José Gabriel Sarmiento Núñez, en Voto Salvado a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 16 de noviembre de 1965, en *Gaceta Oficial* N° 27.900 de 27 de noviembre de 1965; recogido en nuestra recopilación citada sobre “La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana”, *loc. cit.*, págs. 158 y 159.

*la validez del acto.* En este sentido puede afirmarse que la falta de motivación (sic)<sup>18</sup> es una de las causas de nulidad de los actos administrativos y ello es admitido y proclamado como principio general de derecho por la generalidad de los autores y la jurisprudencia de otros pueblos”.

Por último, y para concluir con la precisión del elemento causa en los actos administrativos, citemos algunos ejemplos de su configuración:

1. Garrido Falla cita los siguientes: La causa de una sanción disciplinaria está en la comisión efectiva de la falta, la causa de la orden de demolición de una finca ruinoso, en el estado de ruina; la de la jubilación de un funcionario por imposibilidad física, en la situación de imposibilidad física; la del traslado voluntario de un funcionario de una a otra plaza, en la existencia de esta última como vacante y en la solicitud del interesado, etc., etc. Como se ve —agrega— “la comprobación de la causa ha de consistir normalmente en la constatación o apreciación de un hecho o de un estado de hecho, con lo que se viene a resolver el problema jurídico de por qué y en qué medida la jurisdicciones revisoras pueden entrar en el examen de los hechos determinantes de una decisión administrativa”<sup>19</sup>.

2. Lares Martínez, refiere lo siguiente: Por ejemplo, efectuado un concurso de designación, el nombramiento recaído en el ganador se basa en dos motivos: uno, de derecho, la disposición que regula el concurso; otro, de hecho, el veredicto del jurado. Asimismo, toda multa se funda en un motivo de derecho, que es la disposición legal que la prevé, y en un motivo de hecho, que es la infracción cometida por el multado. Si el hecho resulta falso, o la disposición legal había sido derogada o declarada nula, el acto realizado sería inválido<sup>20</sup>.

---

18. Debe leerse “causa” o “motivo”.

19. Vid. F. Garrido Falla, *Régimen de Impugnación* ... cit., págs. 243 y 244; *Tratado* ... cit., Tomo I, págs. 453 a 455.

20. Vid. Eloy Lares Martínez, *Manual* ... cit., pág. 115.

3. Entrena Cuesta, por su parte, al constatar que a través de la causa los presupuestos de hecho del acto se incorporarán como elemento del mismo, señala que estarían viciados por ello el acto por el que se convoca a concurso para la provisión de una cátedra que no está vacante; o aquel que resuelve un contrato administrativo basándose en el incumplimiento de sus obligaciones por el contratista, si este incumplimiento no se ha producido: en ambos casos falta el presupuesto de que la cátedra esté vacante o del incumplimiento contractual. No concurre la causa del acto dictado<sup>21</sup>.

Por último debemos señalar que los vicios en la causa de los actos administrativos denominados por la jurisprudencia nacional como abuso o exceso de poder<sup>22</sup> en base a lo ya expuesto, estarán fundamentalmente en las fases de comprobación de los hechos y calificación de los presupuestos de hecho<sup>23</sup>.

### III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA

Ahora bien, si la causa o motivo de los actos administrativos están constituidos por los presupuestos de hecho y de derecho que los provocan, por el contrario por motivación de los mismos actos debe entenderse la exposición formal de esas razones que han movido a la Administración a dictar dichos actos<sup>24</sup>. Se trata por tanto de un requisito de forma de los actos administrativos que consiste en la necesidad que tiene la adminis-

---

21. Vid. R. Entrena Cuesta, *Curso...* cit., pág. 537.

22. Vid. nuestro libro, *Las instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., págs. 66 y siguientes. Vid. Asimismo nuestro trabajo: "Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho Venezolano, en *Revista de Administración Pública*, N° 43, págs. 435 a 437.

23. Vid. nuestro trabajo, "Los Límites del Poder Discrecional"... loc. cit., págs. 15 a 22.

24. Cfr. por todos, Fernando Garrido Falla, *Tratado cit.*, Tomo I, pág. 477; M. Marienhoff, *Tratado cit.*, Tomo II, pág. 326; M. Waline, *Droit Administratif*, cit., pág. 436.

tración de expresar formalmente en el texto escrito del acto<sup>25</sup> la causa o motivos del mismo, que constituye el requisito de fondo.

En este sentido ha sido clara la jurisprudencia nacional, cuando en sentencia de 8 de agosto de 1957 la antigua Corte Federal ha expresado lo siguiente:

“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 un 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 de 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”<sup>26</sup>.

De manera que una cosa son los motivos del acto y otra la motivación. Tal como lo señala J. González Pérez, “todo acto administrativo ha de basarse en unos motivos, pero la motivación lo que supone es la exigencia formal de que se expresen las razones que sirven de fundamento a la decisión”<sup>27</sup>. En otras palabras, “mientras motivo (o causa) es la circunstancia o antecedente de hecho aceptado o impuesto por la Ley para

- 
25. Con razón expresa José Cretella Junio, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., Vol. II, págs. 207 y 208 que el problema existe solo, claro está, para los actos administrativos escritos, no existiendo para los actos verbales o constituidos por una declaración tácita de voluntad. Cfr. Miguel S. Marienhof, *Tratado de Derecho Administrativo*, cit., Tomo II, pág. 324; M. M. Diez, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires 1956, pág. 186.
26. Vid. En *Gaceta Forense*, 2ª Etapa, Nº 17, 1957, págs. 132 y 133; y en A.R. Brewer-Carías, “La motivación de los Actos Administrativos en la Jurisprudencia Venezolana”, *loc. cit.*, pág. 152.
27. Vid. Jesús González Pérez, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid 1964, pág. 341.

justificar la emisión del acto, motivación es la expresión o constancia de que el motivo existe o concurre en el caso concreto”<sup>28</sup>. Por tanto, la motivación no consiste en los motivos del acto sino en la expresión de éstos; por lo que si bien todo acto administrativo requiere inexcusablemente su motivo o causa, la motivación, en cambio puede no ser indispensable<sup>29</sup>. Es necesario por tanto distinguir el aspecto sustancial del puramente formal de la cuestión. Así ha sostenido José Cretella Junior lo siguiente:

“Do ponto de vista sustancial é inconcebível que a manifestação de vontade ãao seja motivada, no sentido de que ãao se ponha numa relação de interdependência lógica com algumas razões que constituem a determinante da vontade, que se pode orientar num sentido mais do que em outro. Do ponto de vista formal a conclusão é diversa: se os motivos nunca podem faltar, não pode ingualmente afirmar-se que devam sempre ser expressos no ato”<sup>30</sup>.

Por tanto, y ello queda absolutamente claro, no puede, confundirse la “causa” o motivos del acto administrativo con la “motivación” de los mismos, como lamentablemente lo ha hecho la Corte. En el primer caso se trata de un requisito de fondo y en el segundo de forma. Por otra parte la distinción es además de orden gramatical<sup>31</sup>.

---

28. Vid. Miguel Marienhof, *Tratado cit.*, Tomo II, pág. 298.

29. Vid. Miguel S. Marienhof, *Tratado cit.*, Tomo II, pág. 323.

30. Vid. José Cretella Junior, *Tratado... cit.*, Vol. II, pág. 209.

31. En este sentido R. Bielsa observa que “motivar es la acción de explicar el motivo que se ha tenido para hacer una cosa. El sufijo oxítono “ción”, que deriva del latín “tion”, y se junta a temas verbales para expresar la acción del verbo y el efecto de dicha acción, forma lógicamente el vocablo que mejor expresa el proceso lógico de un razonamiento, principalmente jurídico, dirigido a explicar los motivos-presupuestos y los motivos determinantes de una decisión. Vid. en *Estudios de Derecho Público*, Tomo III, Buenos Aires 1952, pág. 539, nota 1.



# CONSIDERACIONES SOBRE LA ILEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN EL DERECHO VENEZOLANO \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD:
  1. *La inconstitucionalidad*: A) La inconstitucionalidad de los actos administrativos. B) La usurpación de funciones: a) La usurpación de autoridad. b) La usurpación de funciones. c) Precisión terminológica. 2. *La ilegalidad*: A) Noción previa. B) La extralimitación de atribuciones. C) El abuso o exceso de poder. D) La desviación de poder. E) El vicio de forma: a) El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración. b) El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo. c) El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo. d) Otros vicios de forma. F) Los actos administrativos contrarios a Derecho.
- III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD:
  1. *Noción previa*. 2. *Los recursos administrativos*: A) Noción previa. B) Los principales recursos administrativos: a) El recurso de reconsideración. b) El recurso jerárquico. C) Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos. D) La decisión de los recursos administrativos. 3. *Los recursos jurisdiccionales*: A) Noción previa. B) Los tipos de recursos jurisdiccionales: a) El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales. b) El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos. C) Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales. D) La decisión de los recursos jurisdiccionales. E) Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales. 4. *La excepción de ilegalidad*.
- IV. CONSECUENCIAS DE ILEGALIDAD:
  1. *Los efectos de la ilegalidad respecto al acto administrativo*: A) Noción previa. B) La nulidad del acto administrativo. C) La anulabilidad del acto administrativo. 2. *La constatación de la ilegalidad*.

---

\* Publicado en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid, enero-abril 1964, págs. 427 a 456.

En las notas hemos utilizado las siguientes abreviaturas: AJ: Actualité Juridique; FI: Il Foro Italiano; JP: Jurisclasseur Periodique; Proyecto LPA 1963: Proyecto de la Ley de Procedimientos Administrativos, elaborado en 1963 por la Comisión de Administración Pública, Caracas, Venezuela; RAP: Revista de Administración Pública; RIDC: Revue Internationale de Droit Comparé; RISA: Revue Internationale des Sciences Administratives, y RDP: Revue de Droit Public et de la Science Politique.

Para la cita de la jurisprudencia administrativa de la antigua Corte Federal y de Casación de Corte Plena y en Sala Federal; de la antigua Corte Federal, y de la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, hemos utilizado principalmente las siglas del Instituto de Codificación y Jurisprudencia, respectivamente: CFC-CP, CFC-SF, CF, CSJ-PA. Donde no ha sido posible esto hemos indicado la fuente de la respectiva Memoria o Gaceta Forense.

## I. INTRODUCCION

1. La violación del principio de la legalidad administrativa por una autoridad administrativa vicia el acto administrativo de ella emanado de ilegalidad.

En este sentido entendemos por ilegalidad como la violación por parte de la Administración del conjunto de normas o reglas preestablecidas que forman el conjunto de las fuentes del principio de la legalidad administrativa, y que han sido dictadas por la autoridad competente para guiar su acción <sup>1</sup>.

- 
1. El principio de la legalidad administrativa es aquel según el cual todos los actos de la Administración han de ser cumplidos dentro de las reglas o normas preestablecidas.

El enunciado de este principio, además de desprenderse del artículo 117 de la Constitución, que establece que "la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio", se desprende de la jurisprudencia administrativa venezolana. En efecto, la antigua Corte Federal, en sentencia de 17 de julio de 1953 ("Gaceta Forense", 2ª et.pa, Nº 1, abril-agosto de 1953, pág. 151) (CF-33-2, 17-7-53), señaló: "En este orden, todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De ahí el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley. Desbordar este cerco constituye grave infracción que apareja la consiguiente enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes".

En sentencia de 23 de octubre de 1953 ("Gaceta Forense", 2ª etapa, Nº 2, septiembre-diciembre 1953, pág. 64) (CF-75-1, 23-10-53) la misma Corte indicó que "la Administración pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva, máxime cuando se trata de la Administración reglada, cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la Ley, Reglamento o cualquiera otra norma administrativa".

En otra decisión de 8 de septiembre de 1954 ("Gaceta Forense", 2ª etapa, Nº 5, julio-septiembre de 1954, pág. 218) (CF-102-1, 28-9-54) la misma Corte Federal dispuso que "la actividad administrativa en el Estado de Derecho está condicionada por la Ley a la obtención de determinados resultados, y por ello no puede la Administración Pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador".

Por otra parte, la misma antigua Corte Federal, en sentencia de 9 de agosto de 1957 ("Gaceta Forense", 2ª etapa, Nº 17, julio-septiembre 1957, pág. 132) (CF-182-1, 9-8-57), indicó que "el Estado de Derecho en los regímenes democráticos no pueden funcionar cabalmente con mengua del principio de la legalidad, según el cual todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas legales preestablecidas por la autoridad competente".

Por último, en sentencia de 9 de abril de 1959 ("Gaceta Forense", 2ª etapa, Nº 24, abril-junio 1959, pág. 63) (CF-30-1, 9-4-59), la misma Corte Federal

Ahora bien, es necesario señalar que no toda ilegalidad vicia un acto administrativo con la misma intensidad. Nos limitaremos a estudiar los vicios de ilegalidad susceptibles de ser controlados jurisdiccionalmente, y en este sentido veremos las formas de la ilegalidad, su control y las consecuencias que produce.

## II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD

### 1. LA INCONSTITUCIONALIDAD

2. Nuestra jurisprudencia ha distinguido fundamentalmente dos formas de la inconstitucionalidad de los actos administrativos: la inconstitucionalidad propiamente dicha y la usurpación de funciones como vicio de los mismos. Estudie-mos separadamente estas dos formas de presentación de la inconstitucionalidad de los actos administrativos.

#### A) *La inconstitucionalidad de los actos administrativos*

3. Los actos administrativos están viciados de inconstitucionalidad cuando la autoridad administrativa que los dictó ha infringido algún precepto, principio o garantía constitucional. La inconstitucionalidad entonces debe resultar siempre sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto administrativo que se impugna y el precepto, principio o garantía constitucional infringida <sup>2</sup>.

De ahí la necesidad de que en el respectivo libelo se exprese como fundamento la norma constitucional violada <sup>3</sup>.

---

señaló que "es de doctrina que todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas (principio de legalidad de los actos administrativos) y que carecen de eficacia jurídica aquellos que no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley".

2. Artículo 46 de la Constitución.

CFC-CF-5-1, 23-2-53.

3. CFC-CP-42-1, 26-11-52.

## B) *La usurpación de funciones*

4. La Constitución de 1961 señala que “la Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. Cada una de las ramas de ese Poder público tiene sus propias funciones, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí para la realización de los fines del Estado. Y agrega después que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos<sup>4</sup>.

De estos preceptos constitucionales, que con variaciones de redacción se encuentran en nuestra teoría constitucional desde la Carta Fundamental de 1858<sup>5</sup>, se desprende que hay dos tipos de usurpación de funciones: la usurpación de autoridad y la usurpación de funciones propiamente dicha.

### a) *La usurpación de autoridad*

5. El usurpador de autoridad es aquel que la ejerce y realiza sin ningún tipo de investidura, ni regular ni prescrita. El concepto de usurpación, en este caso, emerge cuando una persona que no tiene “autoritas” actúa como autoridad. De ahí que la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos por inconstitucionalidad<sup>6</sup>. Este no es el caso de la actuación del funcionario de hecho<sup>7</sup>.

Por otra parte, es necesario observar que la usurpación de autoridad implica la usurpación de funciones; por eso la calificamos como una forma de esta última.

4. Artículos 117 a 119 de la Constitución.

5. CFC-CP-14-1, 12-6-51.

6. Artículo 119 de la Constitución.

7. La diferencia esencial entre el usurpador de autoridad y el funcionario de hecho es que éste actúa de buena fe y con miras a urgentes intereses colectivos; en cambio, aquél aparece como una figura no plausible.

El usurpador viene a ser entonces el que dolosa o violentamente desaloja de su cargo al titular legítimo para ocuparlo él, o el que sin título alguno, y en ausencia de toda necesidad y aprobación colectivas, asume su cargo, o se mantiene en el que tenía después de haber expirado la vigencia de su auténtica investidura. Véase al efecto, CESAR A. QUINTERO, *Los Decretos con valor de Ley*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959, págs. 85 y sigs.

Sobre los funcionarios de hecho en la doctrina véase CONSTANTINEAU, *Tratado de la doctrina de facto*, ed. española, Buenos Aires, 1945; FUEYO ALVAREZ, *La doctrina de la Administración de facto*, N° 2 de esta Revista, 1950, págs. 35 y sigs.; JEZE, *Principios generales del Derecho administrativo*, Buenos Aires, 1949, tomo II, págs. 317 y sigs.

b) *La usurpación de funciones*

6. Existe, por otra parte, usurpación de funciones cuando una autoridad, al dictar un acto, incurre en una incompetencia generalmente de orden constitucional; y sólo puede considerarse incompetencia constitucional, propiamente hablando, cuando una de las ramas del Poder público usurpa funciones correspondientes a otra rama del mismo Poder público<sup>8</sup>; es decir, cuando un órgano del Poder legislativo, por ejemplo, realiza funciones propias del Poder judicial. La misma incompetencia inconstitucional se presenta cuando, por ejemplo, un órgano del Poder municipal o estatal usurpa funciones del Poder nacional en cualquiera de sus ramas. En ambos casos se violan disposiciones "atributivas de competencia constitucional"<sup>9</sup>.

Esta usurpación de funciones es la que la antigua Corte Federal denominó en algunos fallos "exceso de poder jurisdiccional"<sup>10</sup> como vicio de los actos administrativos. Y siguiendo el criterio de la Corte, el exceso de poder jurisdiccional, por contraposición al "exceso de poder administrativo", se confunde con la usurpación de funciones y se relaciona con la inconstitucionalidad de los actos administrativos y en general con los actos del Poder público, por violación de preceptos estampados en la Carta Fundamental, debido a invasiones e interferencias de un poder a otro.

Esta usurpación de funciones es lo que nuestras Constituciones anteriores llamaban, a nuestro juicio impropriamente, extralimitación de atribuciones y facultades o usurpación de atribuciones<sup>11</sup>.

Es necesario insistir en este concepto de usurpación de funciones, que sólo vicia a los actos administrativos cuando la

8. Artículo 118 de la Constitución. Cuando un órgano ejecutivo, por ejemplo, realiza un acto atribuido a un órgano legislativo o jurisdiccional.

9. Artículos 17, 18, 29, 31 y 136, y títulos V, VI, y VII de la Constitución.

10. CF-94-1, 24-11-53.  
CF-32-2, 2-6-58.

11. Artículo 41 de la Constitución de 1953; artículo 84 de la Constitución de 1936. Una cosa es la función y otra la atribución; la función es el género; la atribución, la especie. Cuando se usurpa la función se usurpa como consecuencia la atribución; pero cuando se usurpa la atribución no se usurpa necesariamente la función, ya que la usurpación de la atribución puede ser realizada por una autoridad con atribuciones propias dentro de la misma función.

autoridad que los dicta actúa con invasiones o interferencias de un poder a otro. Es decir, se está en presencia de la forma más burda, grosera y radical de incompetencia. La usurpación de funciones es así el grado mayor de incompetencia.

Pero debemos dejar muy claro que no constituye usurpación de funciones la incompetencia en menor grado que vicia el acto administrativo, cuando la autoridad administrativa que lo dicta asume atribuciones o facultades que le están encomendadas a otra autoridad administrativa. En este caso hay extralimitación de atribuciones o, si se quiere, usurpación de atribuciones, pero nunca habrá una usurpación de funciones, pues ambas autoridades ejercen la misma función administrativa. Por ello, en este caso sólo hay un vicio de ilegalidad, de incompetencia legal, que examinaremos más adelante bajo el nombre de "extralimitación de atribuciones", pero no hay un vicio de inconstitucionalidad, que en materia de incompetencia sólo existe cuando se usurpa una "función" del Estado que no se tiene poder para ejercer.

### c) *Precisión terminológica*

7. Creemos imprescindible aclarar, una vez más, los términos que hemos empleado y que, según la terminología de la Constitución vigente de 1961, creemos los correctos. Insistimos tanto en ello, pues si bien es cierto que la Corte en algunos fallos ha sido lo relativamente clara y precisa para deducir el significado exacto de los términos, en algunos otros numerosos fallos ha reinado, en nuestro concepto, una lamentable confusión de términos<sup>12</sup>.

La usurpación de funciones es siempre un vicio de inconstitucionalidad, pues las funciones del Estado están definidas fundamentalmente por la Constitución. En cambio, la usurpación de atribuciones puede ser vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad, pues las atribuciones no sólo están señaladas en la Constitución, sino también en las Leyes (artículo 118 de la

---

12. CF-32-1, 2-6-58.  
CF-33-1, 17-7-53.  
CFC-CP-14-1, 12-6-51.

Constitución). Así, hay usurpación de atribuciones cuando una autoridad usurpa una atribución de otra autoridad, ambas en ejercicio de la misma función estatal y, por tanto, generalmente, pertenecientes al mismo Poder; pero también hay usurpación de atribuciones cuando una autoridad, en ejercicio de una función estatal dada, usurpa atribuciones de otra autoridad perteneciente a otro Poder estatal, en cuyo caso también usurpa la función.

Por tanto, si queremos evitar los términos confusos y equívocos, tenemos que desechar el de usurpación de atribuciones cuando queremos calificar el vicio de incompetencia constitucional que hemos denominado usurpación de funciones. Y ello, porque el término usurpación de funciones sólo nos puede indicar ese vicio de incompetencia constitucional; en cambio, el término usurpación de atribuciones nos puede indicar tanto un vicio de inconstitucionalidad como un vicio de ilegalidad, como hemos visto. La usurpación de funciones implica, claro está, que también se usurpa la atribución y es siempre un vicio de inconstitucionalidad; en cambio, la usurpación de atribuciones no conlleva necesariamente la usurpación de la función y, por tanto, no siempre es un vicio de inconstitucionalidad.

Por tanto, no es correcto decir, como lo he hecho la Procuraduría General de la República, que la usurpación de funciones es sinónima de la usurpación de atribuciones<sup>13</sup>.

En definitiva, adoptamos la siguiente terminología, que nos parece la más adecuada y que no da lugar a confusión:

a') La usurpación de autoridad, tal como se desprende de la Constitución en su artículo 119, es el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalmente de autoridad. No se trata de la actuación del funcionario de hecho y, por tanto, siempre es un vicio de inconstitucionalidad<sup>14</sup>.

b') La usurpación de funciones es el vicio que acompaña a todo acto dictado por una autoridad que para dictarlo se ha arrogado funciones que corresponden a otra autoridad perte-

13. Escrito dirigido a la Corte Federal en 17 de noviembre de 1960. *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso en 1960*, Caracas, 1961, pág. 531.

14. Véase nota N° 7.

neciente a otra rama del Poder público distinta de la que ella pertenece. Se trata siempre de un vicio de inconstitucionalidad<sup>15</sup>. Este vicio de usurpación de funciones se ha calificado también como extralimitación de funciones pues, ciertamente, toda autoridad que se extralimite en su función, sea legislativa, jurisdiccional, administrativa o de gobierno, e invada la función de otra distinta, comete una usurpación de funciones.

c') La extralimitación de atribuciones es, como veremos, la incompetencia generalmente de orden legal que vicio el acto administrativo: la autoridad que se extralimita de su atribución e invade atribuciones de otra autoridad, siempre dentro del mismo poder y en ejercicio de la misma función estatal, comete una extralimitación de atribuciones. Se trata siempre de un vicio de orden legal cuando surge de la actividad de la Administración.

Muchos de los fallos confusos de nuestra Corte<sup>16</sup> tienen una explicación parcial: el hecho de que las Constituciones anteriores emplearan indistintamente los términos "extralimitación de facultades y atribuciones" o "usurpación de atribuciones" para calificar la usurpación de funciones<sup>17</sup>.

En la Constitución actual, por otra parte, no hay posibilidad de confundir la "extralimitación de atribuciones" con la "usurpación de funciones". Ambos son vicios distintos: el primero, cuando se refiere a la actividad administrativa, como veremos, es una incompetencia de orden legal; el segundo, como hemos visto, es una incompetencia de orden constitucional y, por tanto, mucho más grave que la primera.

## 2. LA ILEGALIDAD

### A) *Noción previa*

8. Vistos ya los vicios de inconstitucionalidad administrativa, nos corresponde examinar ahora los vicios de ilegalidad

15. Artículo 118 de la Constitución.  
CF-94-1, 24-11-53.

16. CF-101-1, 25-9-54.  
CF-33-1, 17-7-53.

17. Artículo 41 de la Constitución de 1953; artículo 84 de la Constitución de 1947; artículo 42 de la Constitución de 1936.

administrativa, o ilegalidad de los actos administrativos propiamente dichos. Veremos sucesivamente la incompetencia legal o extralimitación de atribuciones, el abuso o exceso de poder, la desviación de poder, los vicios de forma y la contrariedad al Derecho en general que puedan viciar a los actos administrativos<sup>18</sup>.

## B) La extralimitación de atribuciones

9. La extralimitación de atribuciones en materia administrativa y en su concepto propio supone, según la terminología constitucional<sup>19</sup>, la invasión o interferencia de un funcionario administrativo en atribuciones que no le corresponden y que están atribuidas específicamente a otra autoridad administrativa. En nuestra Constitución vigente, la extralimitación de atribuciones no es más que esto, es decir, la incompetencia legal que vicia al acto administrativo cuando su autor se extra-

### 18. Artículo 206 de la Constitución.

Sobre un completo estudio doctrinal respecto a los vicios del acto administrativo, véase F. GARRIDO FALLA, *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, N° 17 de esta Revista, 1955, págs. 11 y sigs.; también véase el libro del mismo autor, *Régimen de impugnación de los actos administrativos*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956. Véase, asimismo, DE SOTO, *Contribution a la théorie des nullités des actes administratifs unilatéraux*, Tesis, París, 1942.

### 19. Artículo 159 de la Constitución. En efecto, éste es el único artículo de la Constitución que habla de la "extralimitación de atribuciones" cuando establece: "Los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas no estarán sometidos al veto, examen o control de los otros poderes, salvo lo que esta Constitución establece sobre extralimitación de atribuciones".

El artículo, aunque en su fondo no nos interesa para lo que ahora aclaramos, en su forma y por la terminología empleada nos es de gran utilidad. En efecto, se señala que hay atribuciones privativas de los cuerpos legislativos, es decir, del Senado y de la Cámara de Diputados; y que en el ejercicio de esas atribuciones no están dichos cuerpos sometidos al control de otro Poder del Estado, salvo lo que se establezca sobre la extralimitación de atribuciones. Ahora bien, en el sentido del artículo, extralimitación de atribuciones no puede ser otra cosa que la interferencia de un cuerpo legislativo en las atribuciones privativas de otro, y esto nunca puede ser igual a la usurpación de funciones.

Un comentario completamente al margen, pero útil como observación jurídica: la Constitución no establece nada, en ninguno de sus artículos, sobre la extralimitación de atribuciones.

Sobre la incompetencia como vicio de los actos administrativos en la doctrina, véase AUBY, *L'incompétence ratione temporis*, RDP, 1953, pág. 5; M. S.: GIANNINI, *In Tema di vizio di incompetenza dell'atto amministrativo*, "Giurisprudenza completa della Corte Suprema di Casazione", 1946, II, pág. 570; SANDULLI, *Per la delimitazione del vizio di incompetenza degli atti amministrativi*, "Rassegna di Diritto Pubblico", 1948, I, pág. 25.

limita de sus propias atribuciones e invade las de otra autoridad dentro del mismo Poder administrativo.

Por otra parte, es necesario volver a insistir en lo ya dicho; no debe confundirse lo administrativo con lo constitucional. La extralimitación de atribuciones es una incompetencia de orden administrativo, de orden legal; la usurpación de funciones es una incompetencia de orden constitucional. La extralimitación de atribuciones es una incompetencia que proviene de la actividad administrativa dentro de la función administrativa, y puede ser en razón de la materia, del territorio, del tiempo, del grado jerárquico o de los poderes legales conferidos. La usurpación de funciones, en cambio, es una incompetencia de orden constitucional, que deriva de la propia Constitución, y que es en nuestro régimen constitucional una incompetencia político-social. La finalidad de su regulación ha sido, históricamente, amparar la Constitución contra la acción violenta y arbitraria. Nuestra Constitución sanciona los actos viciados de usurpación de funciones o, como alguien la ha llamado, "usurpación de poder"<sup>20</sup>, con la ineficacia o nulidad radical, como proveniente de autoridad usurpada, de una autoridad ilegítima, de una autoridad fundada en la arbitrariedad o en la violencia, o en cualquier otro hecho desprovisto de respaldo legal.

En cambio, en la extralimitación de atribuciones no hay en juego un interés social, ni conviene declarar tampoco los actos con ese vicio, como desprovistos de toda existencia jurídica. En estas situaciones los actos generalmente sólo son anulables.

En todo caso, debemos expresar que estamos hablando de vicios de los actos administrativos, y éstos son ejecutados en cumplimiento de la Ley. Por ello, la extralimitación de atribuciones como vicio de los actos administrativos siempre es un vicio de ilegalidad. No sucede lo mismo, por supuesto, respecto a la extralimitación de atribuciones, por ejemplo, de los Cuerpos legislativos. Sólo en la Constitución se establecen las atribuciones privativas de cada Cámara; ninguna Ley lo hace, pues la actividad legislativa se realiza en ejecución directa de la Constitución. Por ello, la extralimitación de atribuciones en

20. Voto salvado del Magistrado Rafael Angel CAMEJO a la sentencia CFC-CP-64-1. 8-8-51.

este caso corresponde propiamente a problemas de Derecho constitucional y es un vicio de inconstitucionalidad.

Aquí sólo hablamos de extralimitación de atribuciones de la autoridad administrativa, y como vicio de los actos administrativos.

### C) *El abuso o exceso de poder*

10. En Francia, el recurso por exceso de poder nació y es empleado para impugnar a los actos administrativos viciados de ilegalidad<sup>21</sup>. No se emplea el término "exceso de poder" para calificar un vicio de ilegalidad de los actos administrativos, sino para indicar el principal recurso contencioso-administrativo de anulación. En este sentido, el recurso por exceso de poder es la acción por la cual toda persona que tenga interés en provocar la anulación de un acto administrativo ejecutorio, puede recurrir al Juez de lo contencioso-administrativo en razón de la ilegalidad de ese acto<sup>22</sup>.

Nuestra jurisprudencia no utiliza el término "exceso de poder" para calificar el recurso contencioso-administrativo de anulación. En múltiples fallos, la antigua Corte Federal<sup>23</sup> ha utilizado dicho término para indicar un vicio de ilegalidad del acto administrativo. Y en este sentido lo asimila el abuso de poder<sup>24</sup>. También en otros fallos, erradamente en el sentido

- 
21. Sobre la evolución histórica del recurso por exceso de poder en Francia, véase P. LANDON, *Histoire abrégée du recours pour excès de pouvoir des origines à 1954*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1962; P. LAMPUE, *Le Développement historique du recours pour excès de pouvoir depuis ses origines jusqu'au début de XXe siècle*, RISA, 1954, Nº 2; IMBERT, *L'évolution du recours pour excès de pouvoir (1872-1900)*, Dalloz, París, 1952.
22. Sobre el recurso por exceso de poder en la doctrina, véase: J. FOURNIER y G. BRAIBANT, *Recours pour excès de pouvoir, Répertoire de Droit Public et Administratif*, Dalloz, París; ARIAS DE VELASCO, *El recurso por exceso de poder*, "Revista de Derecho Público", Madrid, 1934.
23. CF-182-1, 9-8-57.  
CF-2-1, 24-2-56.
- Sobre el exceso de poder como vicio del acto administrativo, véase: S. MARTIN-RETORTILLO, *Exceso de poder como vicio del acto administrativo*, Nº 23 de esta Revista, 1957, págs. 83 y sigs.; RESTA, *La natura giuridica dell' eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, Studi per F. CAMMEO, Padua, vol. II, 1933, pág. 383; FORTI, *In tema di eccesso di potere*, F. I., 1937, III, pág. 122.
24. CF-182-1, 9-8-57.  
CF-2-1, 24-2-56.

general de nuestra jurisprudencia, la Corte Federal calificó la extralimitación de funciones como exceso de poder<sup>25</sup>, y la desviación de poder también como exceso de poder<sup>26</sup>.

Trataremos de sacar en claro cuál es el sentido correcto que domina en la jurisprudencia administrativa de la Corte, cuando se ha atendido a la competencia que le da la Ley orgánica de la Corte Federal para declarar la nulidad de los actos administrativos por abuso de poder<sup>27</sup>.

En sentencia de 9 de agosto de 1957, la antigua Corte Federal ha señalado<sup>28</sup> que “un acto administrativo puede haber sido dictado por el órgano competente aun dando cumplimiento a los preceptos de la Ley positiva —y en tal caso no podría tildársele propiamente de “ilegal” en el sentido estricto de la palabra—; pero dentro de esa apariencia de legalidad, el acto puede adolecer de otros vicios, como el de exceso o abuso de poder contemplado por el ordenamiento jurídico venezolano”.

Claramente observamos que en Venezuela el exceso de poder o abuso de poder no es un recurso jurisdiccional, sino que es un vicio de ilegalidad de los actos administrativos. Y en este sentido continúa la Corte señalando<sup>29</sup> que, cuando la Ley venezolana habla de “abuso de poder para sancionar con la nulidad los actos administrativos que lo contengan, no se contrae exclusivamente a la transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que mira también otros vicios que pueden infimar los actos de la Administración. Por eso distingue netamente entre ilegalidad o abuso de poder, y este abuso de poder puede cometerlo cualquier funcionario, aun en el caso de dar cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o precepto legal expreso, porque en la aplicación de ese precepto legal bien puede haber tergiversado los presupuestos de hecho que autorizaban la actuación del funcionario”.

---

25. CF-182-1, 9-8-57.

CF-2-1, 24-2-56.

26. CF-94-1, 24-11-53.

CF-182-1, 9-8-57.

27. Ley Orgánica de la Corte Federal, artículo 7, ordinal 9º.

28. CF-182-1, 9-8-57.

29. CF-182-1, 9-8-57.

Y agrega la Corte en el mismo fallo <sup>30</sup> “que no debe confundirse el abuso de poder con la desviación de poder, pues el primero consiste únicamente en hacer uso indebido del poder que es atribuido al funcionario, independientemente del fin <sup>31</sup> logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal, desvirtuándose los hechos, o bien por cualquier otra causa”. El abuso de poder, sostuvo la Corte, “se caracteriza más que en ningún otro aspecto en el llamado “travisamento dei facti” del Derecho italiano, o sea, lo que la doctrina procesal denomina “tergiversamiento”, reglamentado en el artículo 435 del Código de procedimiento civil, así: “Cuando los Jueces hayan dado por probado un hecho con pruebas que por la Ley sea improcedente para demostrarlo; cuando a una prueba que no reúna los requisitos exigidos por la Ley le hayan dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye como si estuviera debidamente hecha; cuando basen sus apreciaciones en falso supuesto, atribuyendo la existencia en un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan en autos, o cuya inexactitud resulte de notas o instrumentos del expediente mismo no mencionados en la sentencia”.

Pues bien, esto mismo es lo que se presenta en el Derecho administrativo cuando la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste; no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución y las Leyes, pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder <sup>32</sup>. Y ello porque la potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del Juez, no puede atravesar y traspasar los lindes de la verdad y de la equidad.

De lo expuesto, claramente se deduce qué entiende la jurisprudencia por vicio de exceso o abuso de poder de los actos administrativos. Observamos que no se trata de un recurso contencioso-administrativo, sino de un vicio del acto adminis-

---

30. CF-182-1, 9-8-57.

31. Característica de la desviación de poder. Véase N° 11.

32. CF-182-1, 9-8-57.

trativo. Observamos asimismo que se trata de un vicio totalmente distinto del vicio de incompetencia por extralimitación de atribuciones, sobre el que ya hemos hablado. Veremos también seguidamente que este vicio del acto administrativo es completamente distinto de la desviación de poder.

El vicio de abuso o exceso de poder es, en definitiva, el vicio que acompaña al acto administrativo cuando el agente que lo cumplió hizo uso indebido del poder legal que le fue atribuido para su actuación por la Ley, y en este sentido el más característico es aquel que acompaña a los actos administrativos, cuando el funcionario que los ha dictado alteró los presupuestos de hecho que autorizaban su actuación, alterando como consecuencia la verdad de esos presupuestos de hecho del acto administrativo. Esos presupuestos de hecho son los que configuran la causa del acto administrativo<sup>33</sup>.

#### D) *La desviación de poder*

11. Ha señalado la antigua Corte Federal que están afectados con vicio de desviación de poder aquellos actos que, a pesar de conservarse siempre formal y aparentemente dentro de los límites de las facultades discrecionales, "éstas son usadas para fines distintos de aquellos para los cuales fueron atribuidas al funcionario"<sup>34</sup>.

33. Sobre la causa del acto administrativo como uno de los requisitos de fondo, véase: G. VEDEL, *Essay sur la notion de cause dans le Droit Administratif*, París, 1934; FORTI, *Il motivi e la causa negli atti amministrativi*, "Studi di Diritto Pubblico", 1937, vol. I, pág. 477; BODDA, *Oponioni sulla causa nell'atto amministrativo*, "Studi in onore di Santi Romano", vol. II, pág. 59; GASPARRI, *La causa degli atti amministrativi*, Pisa, 1942; R. NUÑEZ LAGOS, *La causa del acto administrativo*, "Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas", Vol. I, Madrid, 1961, págs. 65 y sigs.; R. R. CHARLIER, *La cause dans la jurisprudence administrative récente*, JP., 1950, 871.

34. CF-182-1, 9-8-57.

Sobre la desviación de poder como vicio del acto administrativo en la doctrina, véase: S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, *La desviación de poder en el Derecho español*, N° 22 de esta Revista, 1957, págs. 128 y sigs.; A. SERRA PIÑAR, *El recurso por desviación de poder*, "Revista de la Facultad de Derecho de Madrid", 1942, número en homenaje a GASCON Y MARIN, págs. 181 y sigs.; MARTINEZ USEROS, *Desviación de poder*, "Anales de la Universidad de Murcia", 1955-1956; FEBRERO, *Lo sviamento di potere della Pubblica Amministrazione*, "Annali de la Facolta di Giurisprudenza dell'Universita de Perugia", 1929, pág. 294; ROVELLI, *Lo sviamento di potere*, "Scritti por G. VACCHELLI", Milán, 1936, pág. 447; M. F. CLAVERO AREVALO, *La*

Esta clara noción de la Corte nos indica que no puede confundirse la desviación de poder, creación del Consejo de Estado francés (“*détournement de pouvoir*”) <sup>35</sup>, con el exceso o abuso de poder antes estudiado. Con el primero se obtiene una finalidad distinta de la buscada por el legislador; en el segundo se hace uso indebido del poder que le es atribuido al funcionario, independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal desvirtuándose los hechos, o bien por cualquier otra causa.

Las autoridades administrativas no pueden obrar *ad-libitum* cuando están de por medio los derechos de los administrados. Los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarreen su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales y legales y con ellos no se usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Estamos, entonces —ha señalado la antigua Corte Federal <sup>36</sup>—, en presencia de un acto administrativo viciado de desviación de poder, pues aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la Ley, “en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa”. No es que el agente público carezca de competencia para ejecutar el acto; ni que éste choque con una disposición legal o norma obligatoria; ni que se omitan determinadas formalidades exigidas por la Ley; sino que, no obstante emanar el acto de la autoridad competente y encuadrarse objetivamente dentro de la Ley, repugne a los principios de la equidad y, de consiguiente, amenace el funcionamiento regular y seguro de los servicios públicos que, “en un Estado de Derecho como el que garantiza nuestro ordenamiento jurídico, ha de constituir nota invariable, como genuina expresión de democracia orgánica”.

---

*desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, N° 30 de esta Revista, 1959, págs. 105 y sigs.; M. LAGRANGE, *Le détournement de pouvoir en Droit comparé*, RDP, 1955, pág. 581; LEMASURIER, *Le Preuve dans le détournement de pouvoir*, RDP, 1959, pág. 36; R. VIDAL, *L'évolution du détournement de pouvoir dans la jurisprudence administrative*, RDP, 1952, págs. 275 y sigs.

35. M. LONG, P. WEIL y G. BRAIBANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Sirey, París, 1962, págs. 19 y sigs.

36. CF-102-1, 28-9-54.  
CF-94-1, 24-11-53.

La actividad administrativa en el Estado de Derecho está condicionada por la Ley a la obtención de determinados resultados; por ello, no puede la Administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador, aun cuando aquéllos respondan a la más estricta licitud y moralidad, pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste.

La Ley atribuye a la autoridad administrativa el ejercicio de cierta y determinada facultad, pero se la atribuye para obtener un determinado fin o para alcanzar determinando objetivo; si la autoridad administrativa se sirve de tal poder, que efectivamente le ha sido conferido, para obtener un fin distinto de aquel buscado por la Ley, desvía la finalidad de ésta, y por ello se dice que los actos que así dicten están viciados de "desviación de poder".

De esta noción jurisprudencial de la desviación de poder podemos concluir que hay dos tipos característicos de este vicio: uno general y otro particular. Se comete desviación de poder general cuando la autoridad administrativa al actuar no persigue el fin general que caracteriza la función administrativa: la finalidad de servicio público. Se comete, por otra parte, desviación de poder particular, cuando la autoridad administrativa al actuar no persigue el fin determinado, concreto y específico para cuya consecución le ha sido conferido por la Ley el poder y la posibilidad de desarrollar esa acción.

En la Constitución vigente de 1961<sup>37</sup> por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico positivo se ha empleado el término "desviación de poder", para indicar un vicio del acto administrativo. Sin embargo, ya había aceptado la jurisprudencia administrativa de la Corte este vicio, tal como se desprende en fallos anteriormente señalados.

Por otra parte, antes de la aparición de la Constitución vigente, el vicio de desviación de poder se desprendía de la facultad reglamentaria que se le atribuía al Presidente de la

---

37. Artículo 206 de la Constitución.

República en todas las Constituciones anteriores<sup>38</sup>. En efecto, se facultaba al Presidente de la República para reglamentar total o parcialmente las Leyes "sin alterar su espíritu, propósito y razón". De ahí se desprendía que un acto reglamentario contrario a esas finalidades señaladas por la Ley estaba viciado de desviación de poder<sup>39</sup>. Eso mismo lo aceptaba la antigua Corte Federal y de Casación<sup>40</sup> cuando expresaba que se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas en la Ley "o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador".

Nuestra Constitución actual en su artículo 206 señala que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a Derecho, "incluso por desviación de poder". La fórmula "contrarios a Derecho" constituye una enunciación general que evita una enumeración que puede ser peligrosa al dejar afuera algunos actos administrativos. La Exposición de Motivos de la Constitución señala que "a título simplemente aclaratorio se agregaron las palabras 'incluso por desviación de poder' ". En realidad esto último no era necesario, porque el acto producido con desviación de poder es también contrario a Derecho, pero pareció conveniente ponerlas en el texto constitucional para evitar las dudas que se han producido en otros países.

### E) *El vicio de forma*

12. La antigua Corte Federal y de Casación en 1937 ya señalaba que "cuando la Ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto". Mas es necesario que la misma

38. Artículo 108, ordinal 2º de la Constitución de 1953.  
Artículo 198, ordinal 10 de la Constitución de 1947.  
Artículo 104, ordinal 10 de la Constitución de 1936.

39. Véase al respecto ANTONIO MOLES CAUBET, *Le contentieux de la légalité des actes administratifs*, en "Bulletin de la Société de Legislation Comparée", RIDC, año 4, Nº 3, 1952, págs. 611 y sigs.

40. CFC-CF-19-1, 4-6-52.

Ley establezca de manera categórica las formas en que ha de cumplirse el acto, y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad.

Pero agregaba la Corte: "cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la Administración pública puede hacerse en las condiciones que juzgue más conveniente y racional el funcionario público, siempre que esa forma de expresión demuestre claramente la voluntad de la Administración"<sup>41</sup>.

La ausencia de una legislación sobre procedimientos administrativos en Venezuela, dificulta la construcción sistemática del procedimiento constitutivo del acto administrativo. De ahí la libertad absoluta que daba la Corte al funcionario público para la construcción de la forma de su actividad. Sin embargo, la práctica administrativa y la misma jurisprudencia administrativa de la Corte, fundamentalmente, han elaborado parcialmente el formalismo del acto administrativo. Formalismo que algunas Leyes especiales han acogido<sup>42</sup>. Examinaremos separa-

41 Resumen CFC SPA, 1936-1939, pág 14, sentencia de 7-12 37, Memoria de 1938, tomo I, pág 374

Sobre el vicio de forma de los actos administrativos en la doctrina, véase G BELIA, *Le vice de forme et le contrôle de la legalité des actes administratifs*, RDP, 1941, págs 397 y sigs

42 El proyecto LPA 1963 trae una regulación total del procedimiento administrativo, y ha tenido como modelo, fundamentalmente, la Ley de Procedimiento Administrativo española. La Exposición de Motivos, cuando comenta el título sobre "Procedimientos no contenciosos", establece

Este título está destinado a regular, se repite, en forma supletoria, todo el sistema de procedimientos constitutivos del acto administrativo en general y correctivos del mismo, todo dentro de los propios órganos de la Administración

Se ha tratado de sistematizar un conjunto de principios que normalmente se aplican en el funcionamiento de la Administración, pero que requerían, además de disposiciones legales que los regulen, un todo orgánico que permita una lógica adecuación entre las exigencias de la técnica y la realidad de nuestra Administración pública

Así, por ejemplo se han determinado normas sobre la noción de "competencia" fijando el órgano al cual corresponde una determinada facultad cuando ella está atribuida al Ejecutivo Nacional (art 3) o a un Ministerio (art 4) Se regula el mecanismo de la delegación de competencia (art 8) y la evocación (art 7)

Por primera vez se incluye en un texto legislativo la posibilidad de que los funcionarios administrativos puedan excusarse de conocer de un asunto, absteniéndose de hacerlo cuando existieren causales similares a las de la inhibición de los jueces (art 9), y se permite a los interesados recusar a los funcionarios

damente los principios fundamentales establecidos por la Corte sobre la forma del acto administrativo, con especial referencia a sus vicios.

a) *El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración*

13. La Corte Suprema de Justicia ha señalado que “mediando en un asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad . . . se expresa dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirla en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad para obrar e intervenir . . . como sujeto de derecho”. Según este principio, no podrá haber manifestación legítima de voluntad cuando se dejan de cumplir las formas requeridas, o cuando se ha cumplido de manera irregular o distinta, porque la manifestación así emanada “no responde a la verdadera voluntad de la Administración”<sup>43</sup>.

Por tanto, los vicios de error y dolo del Derecho común se aplican a la manifestación de voluntad de la Administración en tanto en cuanto conllevan un vicio de ilegalidad. Respecto

---

(art. 11), pero bajo la advertencia de que la recusación impropia acarrea multa para el recusante.

Es muy importante el conjunto de normas destinadas a regular la condición de “interesado” que permita actuar frente a la Administración (arts. 12-14), se prohíbe la gestión por terceros a quien no sea abogado o representante legal (art. 15), y se prevé la posibilidad de expulsar de un procedimiento a quien pretenda ser interesado sin tener condición de tal (art. 17).

Las actuaciones administrativas, ordena el proyecto, deben ser realizadas con “economía, celeridad y eficiencia” (art. 19); el trabajo administrativo puede ser normalizado, automatizado y mecanizado cuando así lo exija la conveniencia de la administración para una mayor eficiencia y economía en los gastos (art. 20).

Asimismo, se han establecido normas sobre la necesidad de la formación de expediente para todo asunto administrativo (art. 21), expedientes que deben estar a la orden de los interesados, pero con la salvedad de que se respete la buena marcha de la oficina y el secreto inherente a ciertas cuestiones de Estado (art. 22).

Se fijan además normas sobre el propio administrativo; debe ser en principio por escrito (art. 24), y cuando se dan determinadas circunstancias como resolución de algún derecho o nuevos criterios de aplicación de la Ley, deben ser razonados (art. 26).

43. CSJ-PA-97-1, 14-12-61.

al vicio de violencia, la Constitución vigente ha establecido " que es nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o por reunión de individuos en actitud subversiva.

En todo caso, cuando la manifestación de la Administración no responde a su verdadera voluntad, el acto de ella emanado contiene un vicio de forma susceptible de producir la anulación del acto administrativo.

b) *El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo*

14. El motivo del acto administrativo es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando exista previa y realmente una situación legal o 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. En este orden de ideas ha señalado la antigua Corte Federal<sup>45</sup> que "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 sancionan".

Por tanto, según nuestra jurisprudencia, la ausencia de motivación o de razonada fundamentación, vicia el acto administrativo.

Sin embargo, ante la ausencia de legislación procedimental administrativa, no puede pretenderse que los actos administrativos cumplan con todos los requisitos y formalidades que para

44. Artículo 120 de la Constitución.

Al respecto, véase: CAMMEO, *I vizi di errore e di violenza negli atti amministrativi*, "Giurisprudenza Italiana", 1913, III, pág. 114.

45. CF-182-1, 9-8-57.

las sentencias establece la legislación procesal civil. No es posible equiparar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es de conclusión normal del proceso civil<sup>46</sup>.

c) *El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo*

15. En relación a la necesidad de notificación de los actos administrativos, la antigua Corte Federal ha señalado que en el juicio ordinario, cuando llega la oportunidad de sentencia, las partes están a derecho, y si por cualquier circunstancia extraordinaria no ocurriere así, deberán ser citadas previamente al acto de decisión, con indicación del día y hora en que ella habrá de pronunciarse. "Es lógico, pues, que el lapso de apelación comience a correr desde la audiencia siguiente, ya que los interesados están en cuenta, o deben estarlo, de la automática apertura de ese lapso. En la tramitación administrativa no ocurre igual cosa". Como sucede en muchos casos, las actuaciones de los funcionarios no están sometidas a plazos previamente determinados; esas actuaciones, por lo general, no son públicas en el sentido de que el interesado no tiene acceso fácil al expediente administrativo y, por tanto, el procedimiento se desarrolla prácticamente a sus espaldas. Por ello, en el orden administrativo, es unánimemente aceptada la práctica, sancionada hoy por todas las Leyes sobre esta materia, de que la notificación de las resoluciones se haga, de ordinario, por su publicación en el órgano oficial cuando el acto es general. Pero si el acto es individual, es preciso su notificación especial al interesado por medio de oficio, dejándose constancia, también escrita, del día y la hora en que se entrega al propio interesado. Sin embargo, algunas Leyes especiales establecen la notificación de actos administrativos individuales por su publicación en un órgano oficial determinado. En todo caso, y cuando es requerida la notificación especial y no se logra localizar al interesado,

46. CSJ-PA-17-3, 19-2-62.

Véase, asimismo, sentencia de la CFC, en SPA, de 29-3-38 (*Memoria* 1939, tomo I, página 199), y sentencia de la CFC, en SPA, de 15-12-36 (*Memoria* 1937, tomo I, página 237).

las Leyes, la jurisprudencia y la doctrina, así como también un elemental principio de justicia, requieren que el interesado sea notificado por cartel, que se publicará en el órgano oficial destinado a este efecto, con fijación de un lapso prudencial, vencido el cual sin que se presente el interesado a notificarse, se considerará iniciado el lapso de apelación.

Ha indicado la Corte en la misma decisión que “esta solución, a más de estar enmarcada dentro de claros principios de procedimiento, es justa. La Administración pública no puede tener interés en cercenar o desconocer el derecho de los particulares de defender sus derechos subjetivos o su interés legítimo contra la posible equivocación, descuido o negligencia de funcionarios de categoría inferior; por el contrario, su deber y conveniencia estriba, como se ha dicho, en que el órgano jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la Ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular que reclama contra una violación de ésta es en realidad un coadyuvador de la Administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrarios”<sup>47</sup>.

En definitiva, por cuanto los lapsos para recurrir contra los actos administrativos comienzan, según lo expuesto, una vez que el interesado tenga conocimiento formal de ellos, su firmeza<sup>48</sup> está condicionada por la notificación al interesado<sup>49</sup>, y se produce después de vencidos los lapsos para impugnarlos. La notificación del acto, por tanto, es un requisito de forma esencial para la eficacia del mismo.

---

47. CF-54-1, 5-8-58.

Sobre el vicio en la notificación del acto administrativo, véase: N. RODRIGUEZ MORO, *Las notificaciones defectuosas*, N° 31 de esta Revista, 1960, págs. 153 y sigs.

48. CF-94-3, 24-11-53.

49. “Es opinión generalmente sustentada en Venezuela que la notificación al interesado o solicitante condiciona la firmeza del acto administrativo”. Así se expresa JOSE GUILLERMO ANDUEZA, *El control en Venezuela de los actos ilegales de la Administración Pública*, trabajo preparado en colaboración con T. POLANCO, L. E. FARIAS MATA y E. PEREZ OLIVARES, para el Seminario de las Naciones Unidas sobre “Recursos judiciales o de otra índole contra el ejercicio ilegal o abusivo del Poder administrativo”, celebrado en Buenos Aires del 31 de agosto al 11 de septiembre de 1959, Publicaciones del Ministerio de Justicia de la República de Venezuela, Caracas, pág. 14.

d) *Otros vicios de forma*

16. Fundamentalmente, nuestra jurisprudencia sólo se ha pronunciado sobre los tres vicios de forma antes determinados. Sin embargo, numerosas Leyes dispersas establecen formalidades especiales para determinados actos. Tal es el caso, por ejemplo, de la consulta previa a órganos de la Administración consultiva en forma obligatoria. En estos casos la ausencia de consulta vicia el acto.

En todo caso debe tenerse en cuenta que las formalidades del procedimiento constitutivo del acto administrativo han sido señaladas por la Ley en beneficio de los administrados; por tanto, su observancia por parte de la Administración es obligatoria. Sin embargo, para que el vicio de forma constituya una ilegalidad susceptible de producir la nulidad del acto, debe tratarse de una forma esencial a la validez del mismo.

F) *Los actos administrativos contrarios a Derecho*

17. Según la expresión utilizada por nuestra vigente Constitución en su artículo 206, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos "contrarios a Derecho". Es decir, que además de los vicios de ilegalidad específicamente señalados, que representan también una contrariedad al Derecho, caen bajo este control de la ilegalidad que ejerce la Corte, todos los actos administrativos que no se acomoden en una u otra forma, al principio de la legalidad administrativa. Así, todos los actos administrativos que no se encuentren en acuerdo "con el conjunto de reglas o normas preestablecidas" que constituyen las fuentes de la legalidad administrativa y que, por tanto, sean contrarios a Derecho, son anulables por estar viciados de ilegalidad. Aquí entran, por ejemplo, los llamados actos negativos de la Administración, es decir, la inacción de la autoridad administrativa cuando estaba obligada a actuar.

Pero es quizá la ilegalidad relativa al objeto del acto administrativo la que aquí nos interesa destacar específicamente. En este sentido, también son ilegales, por contrarios al Derecho,

los actos administrativos cuyo objeto o contenido esté viciado. Esto sucede cuando el objeto del acto es imposible, ilícito, indeterminado o indeterminable, pues el objeto del acto administrativo, como de cualquier acto jurídico, debe ser, según la expresión del artículo 1.155 del Código Civil, "posible, lícito, determinado o determinable".

### III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD

#### 1. NOCION PREVIA

18. La consecuencia fundamental del principio de la legalidad administrativa como plataforma donde se apoya el Estado de Derecho, es la existencia de controles para frenar las posibles actuaciones ilegales de la Administración. En Venezuela hay dos tipos fundamentales de control de la ilegalidad de los actos administrativos, uno administrativo y otro jurisdiccional. Los medios de que disponen los administrados para poner en movimiento esos controles son los recursos, que constituyen las vías de derecho que permiten obtener de una autoridad pública una decisión conforme al derecho y a la equidad.

Tradicionalmente se han distinguido dos tipos de recursos según el control de la ilegalidad de los actos administrativos que se quiera utilizar. Así distinguimos entre los recursos administrativos y los recursos jurisdiccionales.

El criterio fundamental de distinción radica en el hecho de que los recursos administrativos se proponen ante una autoridad administrativa, quien decide por un acto administrativo, en tanto que los recursos jurisdiccionales se proponen ante una autoridad judicial, quien decide por un acto jurisdiccional o sentencia.

En el primer caso el acto administrativo es revisado por la propia Administración; en el segundo caso es revisado por una autoridad funcional, orgánica y radicalmente distinta e independiente de la Administración Pública.

## 2. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

A) *Noción previa*

19. Es deber y conveniencia de la Administración Pública el que el orden jurídico prevalezca incólume, y que el imperio de la Ley no se menoscabe ni desvirtúe<sup>50</sup>. Y, por tanto, correlativamente, es derecho de todos los administrados el solicitar de la Administración el cumplimiento de ese deber. De ahí los recursos administrativos.

B) *Los principales recursos administrativos*

20. La jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y algunas Leyes especiales y dispersas han distinguido tradicionalmente dos tipos principales de recursos administrativos: el recurso de reconsideración y el recurso jerárquico.

a) *El recurso de reconsideración*

21. Este recurso de reconsideración se intenta ante la misma autoridad administrativa que dictó el acto administrativo recurrido, para que lo revise desde el punto de vista de la justicia y equidad y, si es el caso, reconsidere su oportunidad y conveniencia.

Ha sostenido la antigua Corte Federal<sup>51</sup> que “es de principio que los actos administrativos, aun cuando sean de la categoría de los discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos”. En ello está comprometido el buen nombre de la Administración, pues una de las peculiaridades del acto administrativo debe ser, precisamente, su subordinación a la equidad y a la oportunidad.

Advertido el funcionario público de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse

---

50. CF-54-1, 5-8-58.

51. CF-33-2, 17-7-53.

cometido un error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente las circunstancias de hecho que constituyen el presupuesto del acto administrativo, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si no se ha lastimado ningún derecho adquirido. Ahora bien, el medio jurídico puesto a disposición de los particulares lastimados por un acto administrativo para provocar esa rectificación, es el recurso de reconsideración.

Este recurso ha sido establecido por algunas disposiciones especiales<sup>52</sup>.

### b) *El recurso jerárquico*

22. El recurso jerárquico es el medio jurídico de que disponen los administrados para obtener, de una autoridad jerárquicamente superior de aquella que dictó el acto administrativo que les lesiona, la revisión del mismo. Normalmente en nuestro sistema jurídico-positivo se le denomina como apelación administrativa.

Los principios fundamentales de este recurso han sido elaborados, en su casi totalidad, por la jurisprudencia administrativa de la Corte. Actualmente, después de una larga evolución, la jurisprudencia admite su procedencia en todo caso, salvo disposición legal en contrario<sup>53</sup>.

En efecto, la antigua Corte Federal ha señalado que "es de principio que en el Estado de Derecho la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso. Cuando este recurso es negado expresamente por la Ley, tal negación ha de entenderse limitada al caso específicamente con-

52. El artículo 34 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres establece al efecto que "cuando el director de inquilinato negare la autorización, el interesado tendrá derecho de solicitar en escrito motivado, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, *reconsideración* de su caso."

53. CF-75-2, 20-10-60  
CF-116-2, 15-10-54  
CF-127-1, 16-11-54

En sentido contrario, véase la sentencia de 23-4-42 en Resumen, CFC-SPA, 1940-1951, pág. 30 (Memoria 1943, tomo I, pág. 295).

templado por el legislador, sin que pueda extenderse a otras situaciones por interpretación analógica”. Por ello, como la negativa de este recurso, que es un derecho del administrado, constituye una derogatoria de los principios —ya que la apelación es la regla—, el intérprete debe señarse estrictamente a los precisos términos de la Ley cuando es negado.

La apelación, ha sostenido la Corte en la misma decisión, “es un derecho de carácter general y de incuestionable interés social, por cuanto con ella se busca el equilibrio y el imperio de la justicia y la verdad”<sup>54</sup> y, por ende, la negativa de procedencia del recurso jerárquico, repítese, no puede extenderse más allá de los límites que la Ley establece.

C) *Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos*

23. Los recursos administrativos, internos o gubernativos, como también se los llama, pueden intentarse, además de por motivos de ilegalidad, por motivos que podríamos calificar de extrajurídicos. En este sentido, por ejemplo, en los recursos administrativos se puede solicitar la reconsideración o revisión del acto en cuanto a su oportunidad o conveniencia, cuando éste ha sido dictado en base a una facultad discrecional de la Administración. En definitiva, en estos recursos puede alegarse todo motivo jurídicamente útil, y por eso es que se ha llamado al recurso jerárquico como apelación administrativa, pues sólo se exige al interesado su inconformidad con el acto. En los recursos jurisdiccionales, al contrario, no pueden alegarse sino motivos de ilegalidad<sup>55</sup>.

D) *La decisión de los recursos administrativos*

24. La decisión de los recursos administrativos se manifiesta, indudablemente, como un acto administrativo. No estamos en presencia, ni mucho menos, de actos jurisdiccionales,

54. CF-127-1, 6-12-55.

55. CF-85-1, 6-11-58.

como inadecuadamente ha sostenido algún autor nacional<sup>56</sup>. Los órganos administrativos, y en esto ha sido categórica la jurisprudencia, "no revisten en ningún caso el carácter de jueces, ni aun cuando resuelven autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo"<sup>57</sup>.

Por tanto, las decisiones emanadas de la autoridad administrativa cuando resuelve un recurso administrativo o gubernativo son actos administrativos. Hay que tener en cuenta que "los actos de carácter administrativo... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter, ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la Ley da competencia para, conocer y decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél"<sup>58</sup>, ni la circunstancia de que otra autoridad realice, en un momento dado, una actividad semejante.

### 3. LOS RECURSOS JURISDICCIONALES

#### A) *Noción previa*

25. El control jurisdiccional de los actos administrativos, contrarios al principio de la legalidad administrativa, se ejerce actualmente por la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena y en Sala Político-Administrativa<sup>59</sup>.

Debemos distinguir dos tipos fundamentales de recursos jurisdiccionales que pueden intentarse contra los actos administrativos: el recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos reglamentarios y el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos generales o individuales.

Estudiemos separadamente ambos recursos.

56. Véase LUIS TORREALBA NARVAEZ, *Consideraciones acerca de la jurisdicción contencioso-administrativa, su procedimiento y algunas relaciones de éste con el de la jurisdicción judicial civil*. Tesis de Grado, "Anales de la Facultad de Derecho", UCV, Caracas, 1951, págs. 474 y 492.

57. Sentencia de 7-12-37, en Resumen CPC-SPA, 1936-1939, pág. 173 (Memoria 1938, tomo I, pág. 373).

58. CFC-CP-40-1, 30-10-52.

59. Artículos 206, 215, 216 y Disposición transitoria décimoquinta de la Constitución.

B) *Los tipos de recursos jurisdiccionales*

a) *El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales*

26. La Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, virtualmente, y en Sala Político-Administrativa, transitoriamente<sup>60</sup>, tiene competencia para "declarar la nulidad de los Reglamentos y demás actos del Ejecutivo nacional cuando sean violatorios de la Constitución". Esta disposición de la Constitución da atribución a la Corte para controlar la constitucionalidad de los Reglamentos o actos administrativos reglamentarios o generales, y de los llamados actos de gobierno<sup>61</sup>.

El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos de carácter general, es imprescriptible y, por tanto, no está sujeto a término alguno de caducidad. En su procedimiento no hay partes propiamente dichas, por lo que no es contencioso, y la Ley respectiva prevé simplemente una notificación al Procurador general de la República<sup>62</sup>. Por ello ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación que la inconstitucionalidad, a diferencia de la ilegalidad, "debe resultar siempre, sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto administrativo que se impugna y algún principio o garantía constitucional infringidos"<sup>63</sup>, o de que aparezca realizado dicho acto por una autoridad usurpada o por un funcionario que ejerza funciones que según la Constitución no le correspondan.

El recurso de inconstitucionalidad puede ser ejercido por vía de acción popular, que corresponde a todos y cada uno de los individuos que componen el conglomerado social, cuando se impugna la validez de un acto administrativo que, por tener un carácter general y normativo, obra *erga omnes* y, por tanto,

60. Artículo 15, ordinal 6º y artículo 216 de la Constitución. Asimismo, la Disposición transitoria décimoquinta.

61. Debemos aclarar que en Venezuela los actos de gobierno no son actos administrativos.

62. CF-172-1, 30-7-57.

63. CFC-CP-5-1, 23-2-53.

su vigencia afecta e interesa a todos por igual<sup>64</sup>. En cambio, ha señalado la actual Corte Suprema de Justicia, "la situación particular y concreta que se deriva del acto administrativo inconstitucional con efectos individuales, no puede ser impugnada por vía de acción popular, propia de los actos generales del Poder Público<sup>65</sup>. En estos casos de actos administrativos individuales con vicio de inconstitucionalidad sólo se puede impugnar por la vía contencioso-administrativo de anulación, en base, por lo menos, a un interés legítimo, y no podría alegarse un simple interés propio de la acción popular<sup>66</sup>.

b) *El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos*

27. La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa y a los demás Tribunales que determine la Ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales e individuales contrarios a Derecho, incluso por desviación de poder<sup>67</sup>.

El medio jurídico de que disponen los particulares para producir esa nulidad jurisdiccional de los actos administrativos es el recurso contencioso-administrativo de anulación. Este recurso es un medio de impugnación de los actos administrativos, y por eso es que se intenta contra el acto y no contra la Administración. Por ello es inexacta la afirmación de la antigua Corte Federal cuando dice que en este recurso se propone "formal demanda contra la Nación en la persona del Procurador de la misma, a quien necesariamente se le cita y se le emplaza, como a cualquier demandado, para que comparezca en la oportunidad que se le señale a contestar la demanda"<sup>68</sup>.

64. CF-23-1, 14-3-60.

65. CSJ-PA-26-1, 15-3-62.

66. CF-23-1, 14-3-60.

67. Artículos 206, 215, ordinal 7º y Disposición transitoria decimoquinta de la Constitución. Respeto a los actos reglamentarios la atribución es en principio de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, artículo 215, ordinal 6º.

68. CF-172-1, 30-7-57.

El recurso contencioso-administrativo de anulación en principio es prescriptible y, por tanto, está sujeto a lapso de caducidad<sup>69</sup>.

En este recurso, la función controladora de la Corte Suprema de Justicia no se limita a una simple comparación del acto administrativo con la regla o norma legal violada. La Corte tiene amplios poderes de investigación<sup>70</sup> y las partes deben probar los extremos de sus imputaciones.

Los ordenamientos jurídicos que, como el nuestro, admiten el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos, exigen, como uno de los requisitos procesales, que el recurrente ostente un interés que en todo caso ha de ser personal, directo y legítimo, aunque, como lo dispone el artículo 14 de nuestro Código de Procedimiento civil, puede ser eventual o futuro, salvo el caso en que la Ley le exija actual<sup>71</sup>. Sin embargo, cuando se solicita por vía de ilegalidad la nulidad de actos administrativos generales, cualquier persona con capacidad legal e interés simple podrá solicitarla<sup>72</sup>.

La propia Administración puede recurrir por conducto del Procurador general de la República solicitando la nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, de un acto administrativo contrario a Derecho, siempre que ella misma no lo pueda revocar<sup>73</sup>. Su interés legítimo, al efecto, es presumido.

### C) *Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales*

28. Respecto al recurso de inconstitucionalidad, éste debe fundamentarse en la denuncia del principio o garantía consti-

69. Artículo 7, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

CSJ-PA-76-1, 20-6-62.

70. CF-23-1, 14-3-60.

CF-94-2, 24-11-53.

71. CF-23-1, 14-3-60.

72. Colegio de Abogados del Distrito Federal, Ponencia preparada con la colaboración de José Gabriel SARMIENTO NUÑEZ y Eloy LARES MARTINEZ sobre la revisión de decisiones administrativas, y presentada a la Ilustre Conferencia Interamericana de Derecho Procesal, reunida en San Juan de Puerto Rico, del 1 al 28 de julio de 1962, edición multigráfica, pág. 5.

73. CF-115-1, 11-11-55.

CFC-CP-18-1, 19-10-51.

tucional infringido por el acto administrativo general que se ataca. Por ello debe señalarse obligatoriamente el precepto constitucional infringido o violado. Tal violación no puede colegirse por vía de deducciones, sino que ha de descansar en razones amplias y suficientemente explícitas para poner en claro la cuestión de inconstitucionalidad <sup>74</sup>.

En relación con el recurso contencioso-administrativo de anulación, el recurrente debe señalar la decisión administrativa recurrida, expresando las razones legales y de otra índole en que apoya el recurso <sup>75</sup> y por las que considera que el acto administrativo impugnado es contrario a Derecho. Sólo pueden alegarse motivos de ilegalidad, es decir, de contrariedad al Derecho, sea por usurpación de funciones, incompetencia, extralimitación de atribuciones, abuso o exceso de poder, desviación de poder, vicio de forma u otro cualquiera de ilegalidad. En este sentido podría demandarse, por ser contraria a Derecho, la inacción de la Administración, que es cosa distinta del llamado "silencio administrativo", ya que en la primera lo que se impugna, por ser ilegal, es la falta de acción de la Administración cuando ha debido actuar; en cambio, en el silencio administrativo la doctrina admite el recurso, pero contra la decisión administrativa implícita que se considera emanada del órgano administrativo. La doctrina del silencio administrativo no está admitida con carácter general en Venezuela <sup>76</sup>.

#### D) *La decisión de los recursos jurisdiccionales*

29. La decisión de los recursos jurisdiccionales de inconstitucionalidad o de anulación de los actos administrativos por contrariedad al Derecho se manifiesta como un acto jurisdic-

74. CFC-CP-42-1, 26-11-52.

75. CF-30-1, 9-4-59.

CSJ-PA-102-1, 19-12-61.

CSJ-PA-103-1, 20-12-61.

76. En Venezuela el silencio administrativo como productor de actos administrativos negativos sólo está admitido en el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, artículo 33, y en la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público en el procedimiento administrativo previo en las demandas contra la Nación.

cional, ya que emana de la Corte Suprema de Justicia ejerciendo el Poder judicial<sup>77</sup> y actuando en función jurisdiccional.

E) *Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales*

30. Ha sostenido la actual Corte Suprema de Justicia en Sala político-administrativa, que no es posible intentar conjuntamente el recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales con el recurso contencioso-administrativo de anulación, ya que “ambos recursos son esenciales diferentes, y distintos los procedimientos para tramitarlos”<sup>78</sup>.

4. LA EXCEPCION DE ILEGALIDAD

31. Establece la Ley orgánica de la Corte Federal que las acciones y recursos contencioso-administrativos caducarán en todo caso a los seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación del acto administrativo en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquella no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto —termina la Ley— puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario<sup>79</sup>.

Esta disposición legal responde al aforismo “*Quae temporalia sunt ad agendum, perpetua sunt ad excipiendum*”, es decir, los argumentos jurídicos que no pueden ser invocados en justicia en un tiempo determinado, pueden ser invocados siempre como excepción.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el hecho de que transcurra el lapso fijado para el recurso sin que se haya intentado éste para anular el acto no significa que el mismo deje de ser ilegal. De ahí la existencia de la excepción de ilegalidad.

77. Artículo 204 de la Constitución.

78. CSJ-PA-26-1, 15-3-62.

79. Artículo 7, ordinal 9º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

#### IV. CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD

##### 1. LOS EFECTOS DE LA ILEGALIDAD RESPECTO AL ACTO ADMINISTRATIVO

###### A) *Noción previa*

32. La violación por el acto administrativo de alguna de las fuentes que constituyen el principio de la legalidad administrativa lo hace ilegal, sea por inconstitucionalidad, usurpación de funciones, incompetencia, extralimitación de atribuciones, abuso o exceso de poder, desviación de poder, vicio de forma o, en general, por contrariedad al Derecho.

Sin embargo, estas ilegalidades no vician al acto administrativo con la misma intensidad y, por tanto, no tienen el mismo efecto respecto al acto que las contiene. En este sentido hay que distinguir entre los vicios de ilegalidad de los actos administrativos, aquellos que producen la nulidad de ellos, de los que producen su anulabilidad.

Estudiaremos, entonces, por una parte, la nulidad del acto administrativo, donde se incluyen algunos casos que la jurisprudencia ha calificado de inexistencia y, por otra parte, la anulabilidad de los actos administrativos.

###### B) *La nulidad del acto administrativo*

33. La nulidad del acto administrativo puede tener su origen en un vicio de inconstitucionalidad o en un vicio de ilegalidad propiamente dicha. En el primer caso, nuestra jurisprudencia ha calificado al acto administrativo nulo por violación de la Constitución como "inexistente". Sin embargo, para nosotros dicho acto es tan nulo, de nulidad absoluta, como el acto administrativo nulo por ilegalidad propiamente dicha. Por tanto, cuando hablemos de inexistencia del acto administrativo nos referiremos, acogiendo la denominación jurisprudencial, al acto administrativo nulo por violación de la Constitución, y en ningún caso nos estaremos refiriendo a un tipo de nulidad distinto de la nulidad absoluta.

Respecto a la nulidad del acto administrativo por violación de la Constitución, la antigua Corte Federal y de Casación ha sostenido<sup>80</sup> que "el acto nulo por violación de la Constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este Alto Tribunal, con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución, puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de algún precepto constitucional".

Es decir, el acto administrativo inconstitucional es inexistente: no produce ninguno de los efectos jurídicos perseguidos ni puede jamás ser convalidado, y cuando se trata de actos administrativos reglamentarios, el recurso para constatar su inexistencia, sea el recurso inconstitucional como el recurso contencioso-administrativo de anulación, es imprescriptible, como hemos visto. La categoría de los vicios de inconstitucionalidad, y entre ellos la usurpación de autoridad y la usurpación de funciones<sup>81</sup>, justifican una sanción jurídica tan rigurosa.

La misma Constitución, en sus artículos 46 y 119, declara nulos, de nulidad absoluta, los actos administrativos viciados de inconstitucionalidad.

Pero, por otra parte, fuera de los actos viciados de inconstitucionalidad, también puede haber actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, por estar viciados de ilegalidad propiamente dicha. Tal es el caso, por ejemplo, de los actos administrativos dictados por funcionario público manifiestamente incompetente. No se trata aquí de una usurpación de funciones, sino de una extralimitación de atribuciones burda y manifiesta, que no pueda hacer pensar nunca que el acto fue dictado por la autoridad que era competente y, por tanto, que no pueda ser jamás considerado como una manifestación normal de voluntad de la Administración.

80 CFC-CP-14-1, 12-6-51

81 Vease Nos 3 y sigs

Sobre la inexistencia de los actos administrativos, vease J M AUBY, *La Theorie de l'inexistence des actes administratifs*, Tesis, París, 1946, Pedone, París, 1951, P WEIL, *Une resurrection la theorie de l'inexistence en Droit administratif*, 'Crónicas Dalloz', 1958, pág 47, F P MASTROPASQUA, *Inconvertibilita degli atti amministrativi inesistenti*, "Annali del Seminario Giuridico dell'Universita di Bari", 1936, F GAZIER y M LONG, *La notion d'acte administratif inexsistente*, AJ, Nos 8-9, 1954, pág 5

También debe considerarse como acto administrativo nulo, por mandato constitucional, el acto dictado "por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva"<sup>82</sup>. En la misma forma deben considerarse como actos administrativos nulos aquellos cuyo objeto sea de realización imposible, o cuyo objeto sea ilícito constituyendo un delito. Por último, deben también considerarse actos administrativos nulos aquellos dictados con ausencia total y absoluta de procedimiento administrativo, cuando éste estaba determinado para guiar y garantizar la correcta formación y manifestación de la voluntad administrativa. No se trata de una violación de formas prescritas, sino una ausencia total de esas formas<sup>83</sup>.

Los efectos que produce la nulidad de un acto administrativo respecto a éste son de una gravedad absoluta, correlativa a la gravedad del vicio. Veamos algunas:

En primer lugar, el acto nulo no puede crear ningún derecho ni puede convertirse, por tanto, en definitivo. Nadie puede alegar derechos adquiridos de un acto nulo. Por ello nuestra Corte, refiriéndose al acto nulo por violación de la Constitución, señalaba que "sobre él nada útil puede levantarse"<sup>84</sup>.

En segundo lugar, en materia de recursos jurisdiccionales, solamente respecto a los actos administrativos nulos de carácter general, esos recursos son imprescriptibles y, por tanto, su inconstitucionalidad o ilegalidad puede ser señalada e impugnada en cualquier momento<sup>85</sup>. Sin embargo, respecto a los actos administrativos individuales, en contra de los cuales sólo puede intentarse el recurso contencioso-administrativo de anulación,

---

82. Artículo 120 de la Constitución.

83. El proyecto LPA 1963 distingue claramente entre la nulidad de los actos administrativos y su anulabilidad, acogiendo la doctrina más moderna al respecto. En este sentido, el artículo 31 declara que "los actos administrativos son nulos en los casos siguientes: 1º Los dictados por un órgano administrativo manifiestamente incompetente. 2º Aquellos cuyo contenido sea de ejecución imposible o que constituyan en sí mismos delito. 3º Los que fueren dictados, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal o reglamentario establecido para ello". Por otra parte, agrega el artículo 82 del proyecto que "la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado. . . , anular los actos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley".

84. CFC-CP-14-1, 12-6-51.

85. Véase Nº 26.

éste tiene lapso determinado de caducidad y, por tanto, es prescriptible, por lo cual no podrán impugnarse por vía de acción después de vencido el lapso correspondiente. Pero el acto administrativo nulo de efectos individuales podrá, sin embargo, ser impugnado siempre por vía de excepción. De ahí la gran importancia de la excepción de ilegalidad. Esta posibilidad de excepción hará, en todo caso, inaplicable el acto. La razón de ser de este distinto tratamiento en materia de recursos jurisdiccionales radica en el interés de los administrados en dichos actos: en los actos administrativos de carácter general el interés es colectivo; en cambio en los actos administrativos individuales el interés es particular, por lo cual el interesado debe estar pendiente de ejercer los recursos puestos a su disposición. Si no los ejerce en su oportunidad tendrá, sin embargo, la posibilidad de oponer la excepción de ilegalidad cuando se intente aplicar el acto nulo.

En materia de recursos administrativos la situación es distinta. La Administración, como los actos administrativos nulos son incapaces de producir derechos a favor de los administrados, puede declarar su nulidad en cualquier momento, sea de oficio o a solicitud de parte, por medio de un recurso administrativo, revocándolos.

En tercer lugar, el acto administrativo nulo no puede ser jamás convalidado, ni siquiera por la Corte Suprema<sup>86</sup>.

Por último, los funcionarios y empleados públicos que ordenen o ejecuten un acto administrativo nulo "incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes"<sup>87</sup>, y en todo caso incurren en "responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la Ley"<sup>88</sup>.

86. CFC-CP-14-1, 12-6-51.

87. Artículo 46 de la Constitución.

88. Artículo 121 de la Constitución.

En general, en materia de nulidad de los actos administrativos, véase: Tomás GIBBS, *Nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder. El problema en la Constitución Nacional*, "Revista de Derecho y Legislación", tomo XXIX, 1940, págs. 187 a 194; J. DE SOTO, *Contribution a la Théorie de Nullités des actes administratifs unilatéraux*, Tesis, París, 1942; ROMANELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milán, 1939; CADACCI PISA-

### C) *La anulabilidad del acto administrativo*

34. La anulabilidad del acto administrativo, contrariamente a lo visto en los casos de nulidad, no produce consecuencias tan graves. Y ello se deriva de la calidad de vicios de ilegalidad que la producen. Tales son los casos de los actos administrativos ilegales por abuso o exceso de poder o por desviación de poder. También produce la anulabilidad del acto la incompetencia del funcionario que lo dictó, cuando esa incompetencia no es manifiesta, y haga presumir en el público la normalidad en la manifestación de la voluntad administrativa. En el mismo caso de anulabilidad se encuentran los actos administrativos en cuya formación se omitió una formalidad o se incurrió en un vicio de forma esencial capaz de producir la anulabilidad y el posible control jurisdiccional. Veamos las características de esta anulabilidad, por contraposición a la nulidad anteriormente estudiada:

En primer lugar, el acto administrativo anulable, mientras no sea declarado anulado, produce todos sus efectos jurídicos y, por tanto, es susceptible de crear derechos en favor de los particulares.

En segundo lugar, pueden ser impugnados en vía jurisdiccional por el recurso contencioso-administrativo de anulación, dentro de un determinado lapso de caducidad<sup>89</sup>, fuera del cual no se le podrá impugnar por vía principal, y sólo se podrá invocar su vicio por vía de excepción<sup>90</sup>.

En materia de recursos administrativos, si se trata de un recurso jerárquico, la autoridad superior puede modificar o revocar el acto impugnado dentro de los términos correspon-

---

NELLI, *L'annullamento degli atti amministrativi*, Milán, 1939; F. GARRIDO FALLA, *Los motivos de impugnación del acto administrativo*, N° 17 de esta Revista, 1955, págs. 11 y sigs.

89. Hay una evidente contradicción entre el artículo 7, ordinal 9°, y el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, al señalar lapsos distintos para la impugnación por ilegalidad del acto administrativo. En la primera disposición se señala un lapso de seis meses y en la segunda, otro de tres meses. Esta contradicción ha sido aclarada por la jurisprudencia administrativa de la Corte, aceptando siempre el lapso mayor de seis meses.
90. Artículo 7, ordinal 9°, de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Véase al respecto el N° 31.

dientes, así como reponer el procedimiento administrativo al estado de subsanar el vicio de forma que hacía al acto anulable. Si se trata de un recurso de reconsideración, la autoridad administrativa que decide el recurso, y que es la misma que dictó el acto impugnado, puede modificarlo corrigiendo los vicios de que adolecía, o revocarlo, siempre que con dicho acto no se haya creado derecho a favor de particulares<sup>91</sup>. En todo caso, cuando el acto administrativo es creador de derechos a favor de particulares, la Administración no puede revocar de oficio dichos actos.

En tercer lugar, el acto administrativo anulable puede ser convalidado por la Administración, subsanando los vicios de que adolecía<sup>92</sup>.

Por último, y por cuanto “el ejercicio del Poder público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o violación de la Ley”<sup>93</sup>, los funcionarios que dicten el acto administrativo anulable, deben responder por los daños y perjuicios que causen.

## 2. LA CONSTATAción DE LA ILEGALIDAD

35. La constatación de la ilegalidad del acto administrativo produce la declaración de nulidad del mismo, sea porque se le anula por la autoridad jurisdiccional, sea porque se le revoca por la autoridad administrativa. Cuando la autoridad judicial competente en materia contencioso-administrativa declara a un acto administrativo como nulo, de nulidad absoluta, su decisión tiene efectos hacia el futuro y hacia el pasado. Se

---

91. CF-33-2, 17-7-53.

92. Sobre la convalidación de los actos administrativos anulables, es interesante destacar el artículo 35 del proyecto LPA 1963. En efecto, dicha disposición expresa: “La Administración nacional podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan. Si el vicio consistiere en la incompetencia, la convalidación podrá realizarse por el superior jerárquico de aquel funcionario u organismo que dictó el acto convalidado. El acto convalidado surtirá todos sus efectos desde la fecha de la convalidación. Cuando la anulabilidad dependa de la falta de alguna autorización podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente. Esta norma no se aplicará en el caso de que la omisión fuere de informes o de propuestas exigidas con carácter obligatorio”.

93. Artículo 121 de la Constitución.

considera que el acto no ha producido jamás sus efectos pretendidos<sup>94</sup>. En cambio, cuando sólo declara un acto administrativo anulado, los efectos de su decisión se extienden sólo hacia el futuro.

Cuando se trata de una revocación hecha por la autoridad administrativa, los efectos de la decisión serán los mismos antes señalados, según se trate también de la revocación de un acto administrativo nulo o de un acto administrativo anulable.

---

94. Al respecto, véase FORTI, *Limiti alla retroattività dell'annullamento*, FI, 1931, III, pág. 6.

# LAS CONDICIONES DE RECURRIBILIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA VIA CONTECIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA VENEZOLANO \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION:
  - A) Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso. a) La legitimación activa: El interés legítimo. b) Agotamiento de la vía administrativa y caducidad.
  - B) Ambito y dominio de la jurisdicción. a) Concepto de acto administrativo. b) Exclusión de los actos materiales. c) Exclusión de los hechos administrativos.
  - C) Las tres condiciones de recurribilidad.
- II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO:
  - A) Concepto: resolución final. B) La jurisprudencia. C) La doctrina. D) Doctrina y jurisprudencia francesas. E) Actos de trámite con fuerza de definitivos.
- III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO:
  - A) Concepto: La impugnabilidad. B) La Jurisprudencia. C) La doctrina. D) Doctrina y jurisprudencia francesa.
- IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME:
  - A) Concepto: interposición en tiempo. B) La jurisprudencia. C) Lapsos general y especiales. D) Inimpugnabilidad de actos derivados.
- V. CONCLUSION:

Definitivos, que causen estado, no firmes.

## I. INTRODUCCION

### A) *Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso*

1. Ya en otro lugar hemos señalado que el procedimiento contencioso administrativo está sometido a diversos requisitos procesales, es decir, a diversas condiciones que son de necesario e indispensable cumplimiento para la admisibilidad de los recursos de anulación o de plena jurisdicción a que él da lugar. En el sistema jurídico venezolano tres son, principalmente, esos requisitos procesales del procedimiento contencioso-administrativo: la legitimación, el agotamiento de la vía administrativa y el lapso de caducidad<sup>1</sup>.

---

\* Publicado en *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*. Homenaje al Profesor Enrique Sayagués-Laso (editor León Cortiñas Peláez), volumen V, Madrid 1969, págs. 743 a 769.

1. Vid. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, págs. 346 a 370.

a) *La legitimación activa: el interés legítimo*

2. En efecto, en el recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos individuales contrarios a derecho o viciados de desviación de poder, la legitimación activa sólo corresponde a quien dicho acto perjudica al menos en su interés legítimo; y entendemos por interés legítimo “el que tienen ciertos habitantes, merced a la especial y particular situación de hecho en que se encuentran respecto a los demás, en la debida observancia, por parte de la Administración, de las normas establecidas en interés general, puesto que de tal observancia o inobservancia pueden resultar beneficiados o perjudicados en modo particular con relación a los demás habitantes”<sup>2</sup>.

3. Recientemente, en relación al interés legítimo como requisito de admisibilidad del recurso de anulación, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa ha sostenido lo siguiente:

“La Procuraduría General de la República, al referirse concretamente a este punto, invoca el citado ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en cuanto dispone, que las acciones y recursos de anulación de los actos administrativos por ilegalidad caducarán en todo caso a los seis meses, contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, *o de la notificación del acto al interesado*, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. El texto legal —dice el Procurador— aclara así que el recurso en él consagrado tiene por objeto constatar la nulidad de los actos jurídicos allí señalados, nulidad que, por su misma naturaleza, no origina una acción imprescriptible, sino sujeta, por el contrario, a un término breve de caducidad, y no ejercitable por cualquier ciudadano, *sino sólo por aquel que ostente un interés jurídicamente relevante en la revocación del acto.*”

2. Vid. Sentencia del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda de 21 de noviembre de 1960 en *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso de 1960*, Caracas, 1961, pág. 337.

“Tal criterio —agrega la Corte— concuerda plenamente con principios mantenidos en los ordenamientos jurídicos que admiten el proceso contencioso de anulación, en los que se exige que el demandante ostente un *interés*; pero un interés que reúna ciertos requisitos, tales como interés personal, directo y legítimo. Con esta exigencia —que la acoge plenamente el Código de Procedimiento Civil Venezolano en el artículo 14— se trata de evitar que cualquier persona pueda molestar a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con una pretensión respecto de la que no tenga interés alguno. De aquí la diferencia que se observa, en cuanto a la legitimación activa, entre los recursos de anulación por ilegalidad o abuso de poder y los recursos de nulidad de actos de carácter general: leyes, reglamentos, ordenanzas, los cuales pueden ser impugnados por la vía de acción popular, ejercida libremente por cualquier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, esto es, que tenga capacidad procesal”, y siempre que dichos actos sean violatorios de la Constitución.

“Según lo expuesto —continúa la Corte—, siempre que exista un interés determinado y directo, de cualquier clase que sea, existe legitimación para demandar la anulación de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder. Así lo ratifica la doctrina al sostener que el recurso por exceso de poder puede ser intentado únicamente por aquellas personas, naturales o jurídicas, que tengan interés en la anulación del acto impugnado. El interés, en tales casos, puede ser material o moral, individual o del grupo del cual forma parte el recurrente; pero *no es suficiente para intentar el recurso invocar el derecho que tiene todo ciudadano a que la Administración respete la legalidad*. Por consiguiente —finaliza la Corte—, por muy amplio que sea el sentido que quiera dársele al concepto de interés para los efectos de la legitimación activa en materia contencioso-administrativa, resulta indudable que no se pueda entender que exista tal legitimación por el hecho de que

cualquier ciudadano quiera que la Administración Pública obre con arreglo a la Ley.”<sup>3</sup>

b) *Agotamiento de la vía administrativa y caducidad*

4. Ahora bien: aparte de la legitimación activa —precisada nítidamente por el fallo antes transcrito—, el recurso contencioso-administrativo de anulación está condicionado por otros requisitos procesales: el agotamiento de la vía administrativa por el ejercicio de los recursos jerárquicos a que hubiere lugar y el no vencimiento del lapso de interposición del recurso, que es de caducidad. Estos dos requisitos procesales se reflejan en el acto administrativo recurrible, en tal forma, que puede decirse que existen determinadas condiciones de recurribilidad en los actos administrativos.

En efecto, puede decirse que para que un acto administrativo sea recurrido por la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación es necesario que se trate de un acto definitivo, que cause estado y que no sea firme. El agotamiento de la vía administrativa como requisito procesal hace que el acto recurrido siempre *cause estado* y generalmente sea *definitivo*. El no vencimiento del lapso de interposición del recurso hace que el acto *no sea firme*.

Será, por tanto, este aspecto, el problema objeto del presente estudio, es decir, el análisis de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa. Estas condiciones, bajo el aspecto procesal, repetimos, se configuran como requisitos procesales de admisibilidad del recurso (agotamiento en la vía administrativa y no vencimiento del lapso de caducidad), que junto con la legitimación activa analizada son los que requiere, con carácter general, el sistema contencioso-administrativo venezolano. Y decimos con carácter general porque hay otros requisitos procesales de admisibilidad del recurso, de carácter especial, como el que responde al

---

3. Vid. Sentencia de 6 de febrero de 1964, en "Gaceta Oficial", N° 27.373, de 21 de febrero de 1964, págs. 203, 590 y 203-591.

cumplimiento del principio *solve et repete* admitido en materia fiscal<sup>4</sup>.

## B) *Ambito y dominio de la jurisdicción*

5. Sin embargo, antes de entrar en el análisis de las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa, es indispensable precisar cuál es el ámbito y el dominio de esa jurisdicción.

Tal como se deduce del análisis del artículo 206 de la Constitución de Venezuela de 1961, la jurisdicción contencioso-administrativa "es competente para conocer de los litigios en que la Administración sea parte, originados ya sea por sus actos administrativos o por la actividad administrativa"<sup>5</sup>. De dicha definición se deducen claramente dos cuestiones que corresponden al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa: por una parte, en su competencia de anulación, "declarar la nulidad total o parcial de los *actos administrativos* generales o individuales contrarios a derecho incluso por desviación de poder"; y por la otra, "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*" en su competencia de plena jurisdicción.

### a) *Concepto de acto administrativo*

6. Por tanto, en su competencia de anulación y con motivo de un recurso contencioso-administrativo de anulación, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, sólo puede anular o no un acto administrativo. En otras palabras, "sólo los actos administrativos generales o individuales pueden ser objetos de un recurso contencioso-administrativo de anu-

4. Vid. al efecto, BREWER-CARIAS, *Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos administrativos Fiscales y la aplicación del principio "Solve et repete"*, en Revista "Control Fiscal y Tecnificación Administrativa", N° 33, Caracas, 1965, págs. 17 a 26.

5. Cfr. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pág. 318.

lación”<sup>6</sup>, y entendemos por acto administrativo “aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general”<sup>7</sup>.

En este mismo sentido la jurisprudencia ha dado diversos conceptos de acto administrativo como objeto de recurso contencioso-administrativo de anulación. En efecto, la antigua Corte Federal ha definido el acto administrativo como aquella “declaración de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendente a crear una situación jurídica individualizada”<sup>8</sup>, o más propiamente como aquellas “manifestaciones de voluntad de la Administración Pública que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo”<sup>9</sup>. Por su parte, la actual Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, los ha definido más simplemente como aquellas “manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales”<sup>10</sup>.

En todo caso, ello queda claro, sólo los *actos administrativos* pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo, por lo cual quedan excluidos del mismo otros actos jurídicos de autoridades públicas no administrativas: actos de gobierno, actos legislativos, actos jurisdiccionales. Asimismo, quedan excluidos los actos de derecho privado de la Administración, y de aquí que la jurisprudencia exija que un acto para considerarse como administrativo debe afectar “la situación *jurídico-administrativa* personal o patrimonial de un *administrado*,

6. *Ibidem*, págs. 393 a 399.

7. *Ibidem*, pág. 120. Esta noción ha sido acogida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en Sentencia de 11 de agosto de 1965, vid. en *Gaceta Oficial*, N° 27.845, de 22 de septiembre de 1965.

8. Vid. Sentencia de 3 de junio de 1959, en “Gaceta Forense”, N° 24, pág. 260.

9. Vid. Sentencia de 3 de diciembre de 1959, en “Gaceta Forense”, N° 26, pág. 142.

10. Vid. Sentencia de 2 de junio de 1964, en “Gaceta Oficial”, N° 27.474, de 25 de junio de 1964.

como son las que crean o definen una *situación de derecho administrativo*"<sup>11</sup>. En este sentido, se señala como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo que el autor del mismo "actúe como autoridad administrativa"<sup>12</sup>.

Por otra parte, y quizá esto sea lo de más interés destacar aquí, también quedan excluidos del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, y por tanto, no pueden ser impugnadas ante esa jurisdicción otras actuaciones de la administración no calificables como actos administrativos y las cuales son los actos materiales de la administración y las llamadas situaciones de facto administrativas o hechos administrativos.

#### b) *Exclusión de los actos materiales*

7. Veamos en primer lugar lo referente a los *actos materiales* de la Administración. En efecto, ya hemos dicho en otro lugar<sup>13</sup>, que no toda declaración de voluntad de la Administración es un acto administrativo. Puede haber declaraciones de voluntad de la Administración que no sean actos administrativos: estamos en presencia, entonces, de los llamados actos materiales de la Administración. Estos son, ciertamente, actos de voluntad, pero no son actos administrativos, porque con ellos no se persigue un efecto jurídico determinado, porque al realizarse no se "quiere" un efecto jurídico determinado. Las consecuencias jurídicas que un acto material puede entrañar son completamente independientes de la voluntad declarada. En cambio, las consecuencias o efectos jurídicos de los actos administrativos son siempre queridos. Esta diferencia la hemos visto reconocida por la antigua Corte Federal al exigir como requisito del acto administrativo el carácter de *decisión* o resolución del mismo, que lo haga capaz de producir *per se* determinados efectos jurídicos<sup>14</sup>.

---

11. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 3 de diciembre de 1959, en "Gaceta Forense", N° 26, pág. 142.

12. Vid. J. M. AUBY ET DRAGO. *Traité de contentieux administratif*, tomo II. París, 1962, pág. 457.

13. Vid. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pág. 100.

14. Vid. Sentencia de 9 de abril de 1959, en "Gaceta Forense", N° 24, págs. 62 y 63.

Es decir, que cuando una declaración de voluntad de la Administración no tiene como fin inmediato la producción de determinados efectos jurídicos y, por tanto, no se la puede considerar como una decisión o resolución, no se está en presencia de un acto administrativo, sino de un acto material de la Administración, y, por tanto, de un acto no recurrible por la vía contencioso-administrativa de anulación.

Esto ha sido además confirmado expresamente por la jurisprudencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta. En efecto, en *sentencia de 23 de diciembre de 1942* ese Tribunal señaló que

“la comunicación del ciudadano Administrador General del Impuesto sobre la Renta a la Firma C. C., contenida en oficio fechado el 6 de noviembre del año en curso y la cual se apela, *no contiene decisión dictada por vía de autoridad*, sino simplemente observaciones que la Administración considera como irregularidades, a fin de evitarles posibles consecuencias perjudiciales. Pero esas observaciones *carecen en absoluto de fuerza coercitiva* y, como simples indicaciones o consejos, pueden o no seguirse libremente. Si la persona a quien ha sido hechas opta por apartarse de ellas y la Administración, persistiendo en su criterio, dicta alguna *decisión* al respecto, es de esa decisión que puede apelarse. No existiendo, por tanto, acto jurídico susceptible de apelación ni, consecuentemente, materia de la cual pueda conocerse.”<sup>15</sup>

### c) *Exclusión de los hechos administrativos*

8. Pero ante la jurisdicción contencioso-administrativa no sólo no pueden ser impugnados los actos materiales de la Administración<sup>16</sup>, sino que tampoco pueden ser objeto de impugnación los hechos administrativos. Esto lo tiene puntualizado nítidamente la jurisprudencia administrativa venezolana.

15. Vid. en *Jurisprudencia del Impuesto sobre la Renta*, Ministerio de Hacienda, Caracas, 1961, pág. 4.

16. Cfr. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, tomo II, pág. 457.

En efecto, en *sentencia de 2 de junio de 1958*, la antigua Corte Federal sostuvo:

“Ahora bien: la anterior petición, en los términos en que está redactada, es inadmisibile en cuanto a la pretensión de que esta Corte declare la nulidad de los hechos comprendidos en los particulares señalados, ya que, entre las funciones de la Corte que le señalan la Constitución en su artículo 133 [equivalente al 215 de la Constitución de 1961], y su Ley Orgánica en el 7º, no figura, *ni podría figurar*, la de declarar la nulidad de los hechos materiales. Son las decisiones de la Administración Pública y *no sus hechos* las que pueden impugnarse por recurso jurisdiccional, con el fin de lograr su revocación o anulación. Los hechos pueden ser causa de un interdicto, o de una acción por indemnización de daños y perjuicios, o de una denuncia o acusación penal; pero es imposible aceptar que puedan ser fundamento de tal recurso jurisdiccional administrativo”<sup>17</sup>.

Esto, por otra parte, ha sido puntualizado más recientemente por la actual Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativo. En efecto, en *sentencia de 25 de junio de 1964* la Corte expuso:

“Según este concepto, el acto administrativo comprende las declaraciones en virtud de las cuales la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas subjetivas; siempre, claro está, que reúnan los elementos esenciales que determine la Ley, y que, doctrinariamente, se resumen así: competencia del órgano, voluntad, contenido, motivos, finalidad y formalidades. En el caso de autos, según se ha visto, no se ha propuesto demanda de inconstitucionalidad de un *acto administrativo*, sino de una situación de hecho, que consistió, según se alega en el libelo, en mantener al actor «en una arbitraria e inconstitucional situación de disponibilidad de facto». Como es fácil apreciar —concluye la Corte—, estándole taxativamente limitadas las facultades de la Corte, frente

17. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 20, pág. 109.

al obrar de la Administración Pública, al control de la constitucionalidad y legalidad de los *actos administrativos*, carece este Supremo Tribunal de toda competencia para intervenir o remediar meras *situaciones de hecho*, como la planteada por el demandante en el libelo”<sup>18</sup>.

### C) *Las tres condiciones de recurribilidad*

9. Por tanto, precisado que sólo los *actos administrativos* pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo de anulación, veamos cuáles son las condiciones de recurribilidad de los mismos, dejando sentado que en anterior oportunidad hemos dicho que “en cumplimiento de los requisitos procesales estudiados, el acto administrativo que se impugna debe haber *causado estado* por el agotamiento de la vía administrativa y no debe tratarse de un acto administrativo *firme*, es decir, sin posibilidad de ser recurrido jurisdiccionalmente, porque se haya vencido el lapso de caducidad para impugnarlo”<sup>19</sup>, a lo que hay que agregar además que, en principio, debe también tratarse de un acto administrativo *definitivo*.

## II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO

### A) *Concepto: resolución final*

10. Con gran exactitud se ha dicho que el acto definitivo “se opone al acto que por ser de trámite no resuelve el expediente, o lo hace de manera provisional”, por lo que “*un acto administrativo es definitivo* cuando implica la resolución con los plenos efectos jurídicos de una cuestión sometida al conocimiento de la Administración Pública en alguno de sus niveles”<sup>20</sup>. En otras palabras, por acto administrativo definitivo se

18. Vid en “Gaceta Oficial”, N° 27 474, de 25 de junio de 1964

19. Cfr BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales*, cit, pág 400

20. Vid Fernando GARRIDO FALLA, *Los Actos Recurribles en Vía contencioso-administrativa*, en “Revista de Derecho Privado”, tomo XLVI, 1962, pág 1050, y del mismo autor, *Régimen de Impugnación de los Actos Administrativos*, Madrid, 1956, págs 57 a 60

entiende aquel que resuelve *completamente* sobre la cuestión en él planteada; esto, frente al acto de trámite, que normalmente es un acto de impulsión procedimental, y no prejuzga, por consiguiente, la resolución final del asunto en que la Administración entiende. Frente al acto definitivo, aun cuando se diga que resuelve *completamente* un asunto, quedan siempre a salvo los recursos administrativos o gubernativos a que pueda haber lugar. Por tanto, el acto definitivo puede haber sido dictado por un funcionario determinado, de cuya decisión pueda darse recurso jerárquico para ante el Ministro respectivo. De aquí la diferencia entre el acto definitivo y el acto que causa estado. Mientras el acto administrativo que causa estado se opone al acto susceptible de recurso en la vía administrativa o gubernativa, como se verá más adelante, el acto definitivo, hemos dicho, se opone al acto de trámite.

### B) *La jurisprudencia*

11. Este ha sido, en nuestro concepto, el criterio que ha sido acogido por la jurisprudencia venezolana. Ello se deduce de una sentencia de la antigua Corte Federal, de 5 de agosto de 1958, donde se estableció que las decisiones dictadas por el Director de Inquilinato, para esa fecha, eran decisiones *definitivas*: y las mismas, para que causaran estado, debían ser recurridas para ante el Ministro de Fomento. La Corte señaló:

“Las decisiones dictadas por el funcionario [Director de Inquilinato], de conformidad con la Resolución 100 [de 5 de abril de 1946 de la antigua Comisión Nacional de Abastecimiento], sin duda alguna son *definitivas*, y lo que es más, administrativamente ejecutorias. En efecto, de acuerdo con la doctrina aceptada por todas las naciones donde existe la jurisdicción contencioso-administrativa, o donde se ejerce, como en Venezuela, con carácter delegado, la decisión ejecutoria es toda declaración de voluntad que tenga por objeto producir un efecto de derecho, dictada por una autoridad administrativa en forma que entrañe el procedimiento de acción directa.”

“La Administración Pública, por sus mismos caracteres y fines —sigue la Corte—, actúa en medio de situaciones

jurídicas ya creadas; por lo tanto, la gran mayoría de sus actos jurídicos habrán de destruir o modificar alguna o algunas de esas situaciones jurídicas preexistentes; y cada una de esas destrucciones o alteraciones puede originar un recurso contencioso-administrativo. De ahí la importancia que reviste esa ejecución privilegiada de las resoluciones administrativas ejecutorias, que interesa tanto a la propia Administración como a los particulares beneficiados con la situación anterior; y de ahí también, que el recurso de apelación contra ellas se imponga de manera más perentoria, si se quiere, que en el proceso ordinario.”

“Por otra parte —finaliza la Corte—, es bien sabido que *el recurso contencioso-administrativo contra decisiones del Poder Administrador no puede intentarse sino cuando el interesado ha agotado la vía administrativa por medio del ejercicio del recurso jerárquico*, que es precisamente la reclamación contra la decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes. *Esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por medio del recurso contencioso-administrativo*, y, por tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior”<sup>21</sup>.

Por tanto, y ello resulta claro de la anterior decisión, acto administrativo definitivo no es necesariamente el que pone fin a la vía administrativa, es decir, el que causa estado, sino que es aquel que resuelve *completamente* un asunto, aunque contra él puedan interponerse recursos jerárquicos<sup>22</sup>.

Este criterio, sin embargo, no ha sido tan nítido ni en la doctrina ni en alguna jurisprudencia. En efecto, en *auto de 13 de noviembre de 1957* la antigua Corte Federal confundió el concepto de acto definitivo con el que causa estado, es decir,

21. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 21, págs. 71 y 72.

22. En igual sentido la sentencia de la antigua Corte Federal, de 24 de febrero de 1956, en “Gaceta Forense”, N° 11, págs. 38 y 39.

con el que pone fin a la vía administrativa. En dicho auto la Corte expuso:

“El artículo 3º del Decreto número 421, publicado en la «Gaceta Oficial» número 23.871, de 30 de junio de 1952, que crea la Oficina de Inquilinato, a cuyo cargo está el conocimiento, sustanciación y decisión de todas las cuestiones referentes a la desocupación de inmuebles, regulación de alquileres sanciones por infracciones en tales materias y todas las demás con ellas conexas, sólo concede el recurso de apelación contra las decisiones dictadas por dicha Oficina para ante el Ministerio de Fomento; siendo así que las resoluciones de este último Despacho *tienen carácter definitivo. Contra ellas no procede apelación* para ante el Supremo Tribunal de la República, *ya que sólo pueden ser impugnadas mediante un recurso o acción autónoma, cual es el de nulidad*, dentro del lapso pre-establecido por la Ley”<sup>23</sup>.

### C) *La doctrina*

12. Por su parte, la doctrina ha sido bastante poco uniforme en el empleo de estos términos.

Por la doctrina nacional, por ejemplo, el acto que hemos denominado definitivo acogiendo la jurisprudencia correcta de la Corte<sup>24</sup>, ha sido denominado como *acto principal*. En efecto, se ha expuesto que “se llama *acto principal* la resolución dictada al final, como culminación del procedimiento administrativo, la cual ha de contener la voluntad esencial de la Administración sobre el punto tratado, esto es, la concesión o negativa de lo pedido, el mandato permiso o prohibición”, y lo contrapone a los “actos preparatorios”, que son aquellos “numerosos trámites y decisiones de carácter previo” que conducen a la elaboración de un acto administrativo<sup>25</sup>.

23. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 18, págs. 175 y 176.

24. Vid. Sentencia citada de 5 de agosto de 1958, en “Gaceta Forense”, N° 21, pág. 72, y Sentencia de 28 de octubre de 1959, en “Gaceta Forense”, N° 26, págs. 70 a 76.

25. Vid. ELOY LARES-MARTINEZ, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, pág. 104.

En lo que respecta a la doctrina extranjera, algún sector minoritario confunde el acto definitivo con el acto que causa estado. En efecto, se sostiene que "El acto perfecto (aquel respecto al cual se han cumplido todos los requisitos de procedimiento y de forma establecidos) puede ser impugnado mediante los recursos administrativos que el Derecho establece. La interposición de los recursos obliga a la Administración a dictar un pronunciamiento confirmando, modificando o revocando el acto impugnado. Este pronunciamiento constituye la palabra final de la Administración sobre la cuestión planteada, con lo cual el acto adquiere carácter *definitivo*"<sup>26</sup>. En este mismo sentido, se sostiene que el acto administrativo definitivo "es la resolución que pone término a la reclamación administrativa que está obligado a interponer el titular del derecho subjetivo en valimento de este derecho, y que, por ser denegatoria en todo o en parte de esa pretensión, abre la vía contenciosa ante la Suprema Corte"<sup>27</sup>.

Sin embargo, a pesar de las anteriores opiniones disidentes en relación a lo que hemos considerado como acto administrativo definitivo, debe señalarse que una gran mayoría de la doctrina sigue el criterio por nosotros acogido. En efecto, además de la opinión ya citada (*supra*, nota 20), en España se considera como *actos de trámite* "aquellos actos que son simple presupuesto de la decisión en que se concreta la función administrativa realizada por el órgano correspondiente, constituyen una garantía de acierto de la decisión final y reparan la resolución administrativa"; y por *actos definitivos* "los actos que deciden un procedimiento administrativo, aquellos que constituyen la manifestación final de la acción administrativa"<sup>28</sup>. En otro lugar se ha agregado que "los que deciden el procedimiento administrativo, aquellos que constituyen la manifestación final de la acción administrativa, son los *actos definitivos* o resoluciones administrativas, concepto que no debe confundirse con el de acto que agota la vía administrativa, o acto que *causa*

26. Vid Enrique SAYAGUES-LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I, Montevideo, 1953, págs. 486 y 487.

27. Vid Manuel J ARGANARAS, *Tratado de lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1955, pág. 45.

28. Vid Jesús GONZALEZ-PEREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo II, Madrid, 1957, págs. 372 a 374.

*estado*, según nuestra terminología tradicional. Frente a la confusión dominante en la doctrina y jurisprudencia hay que proclamar la diferencia entre uno y otro concepto: el de acto definitivo se establece en función del carácter del mismo en el procedimiento en que ha sido dictado, mientras que el acto que agota la vía administrativa lo es en función de su impugnabilidad ulterior”<sup>29</sup>.

En este mismo orden de ideas en Cuba se ha sostenido que “hay resoluciones *definitivas* que no causan estado, como son aquellas dictadas por un organismo o autoridad competente en el ejercicio de sus funciones, sin necesidad de aprobación o consulta del superior, pero susceptibles de algún recurso”<sup>30</sup>. Asimismo, en Argentina se asienta en forma clara que “acto administrativo *definitivo* es el acto administrativo *que pone fin a una cuestión*. Y acto que causa estado, el acto definitivo que ha sido ya objeto de recursos jerárquicos, que hayan agotado la vía administrativa, o que no sea susceptible de recurso jerárquico alguno”<sup>31</sup>. Por su parte, y dentro de esta misma orientación, la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Panamá ha señalado que “contra los actos preparatorios para el cobro de un impuesto no procede el recurso contencioso-administrativo, puesto que tales providencias no contienen determinación alguna de la cantidad exigible. Tratándose del acto preparatorio de *un fin o acto definitivo*, este último será el recurrible, tanto en la vía gubernativa como en la contencioso-administrativa”<sup>32</sup>.

En definitiva, y siguiendo la orientación de la jurisprudencia nacional y doctrina dominante, por acto *definitivo* ha de entenderse aquel que implica la resolución con los plenos efectos jurídicos de una cuestión sometida al conocimiento de la Administración Pública en alguno de sus niveles<sup>33</sup>. En este sentido el acto definitivo se opone al acto de trámite.

29. Vid. Jesús GONZALEZ-PEREZ, *El Procedimiento Administrativo*, Madrid, 1964, pág. 302.

30. Vid. Eloy G. MERINO-BRITO, *Principios Fundamentales del Procedimiento Contencioso-Administrativo*, La Habana, 1945, pág. 29.

31. Vid. Juan-Francisco LINARES, *Cosa Juzgada Administrativa en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación*, Buenos Aires, 1946, pág. 25.

32. Vid. Sentencia de 24 de febrero de 1947 en Manuel-Antonio DIAZ-E., *La Jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá*, Panamá, 1956, pág. 5.

33. Cfr. Fernando GARRIDO-FALLA, *Los actos recurribles...*, loc. cit., pág. 1.050.

Asimismo, y en esta misma forma, el término definitivo en relación a los actos administrativos, adquiere el mismo significado que dicho término en relación con las sentencias en materia procesal civil. En efecto, tienen el carácter de definitivas la sentencias "que dan término a la instancia mediante la resolución de todas las cuestiones de fondo constitutivas de la controversia"<sup>34</sup>.

#### D) *Doctrina y jurisprudencia francesas*

13. Al hablar, sin embargo, del acto definitivo como presupuesto del recurso contencioso-administrativo, es indispensable destacar la doctrina y jurisprudencia francesas elaboradas al efecto. En cierta forma, para éstas, el carácter definitivo del acto tal como lo hemos visto, equivale al requisito de que el acto recurrido sea un *acte de nature à faire grief*<sup>35</sup>, es decir, un acto capaz de causar "daño" o "lesión". Sin embargo, la determinación de cuándo un acto causa "daño" se hace en forma puramente objetiva por la jurisprudencia francesa: se refiere a las características del acto y no a su incidencia *efectiva* sobre el recurrente. En otras palabras, para determinar el acto que causa *grief*, "no es necesario buscar si el acto causa, en el caso concreto, daño al recurrente, sino solamente si el acto es en sí mismo capaz o susceptible de causar daño"<sup>36</sup>.

En efecto, la jurisprudencia francesa permite a este respecto destacar dos ideas fundamentales: 1ª Para que un acto sea considerado como capaz de causar "daño", es necesario que produzca *consecuencias jurídicas*. El acto sin consecuencias jurídicas, aquel que no modifica el ordenamiento jurídico, no entra dentro de la categoría de los actos *faisant grief*, sean cuales fueren los efectos perjudiciales que pueden comportar. Este principio permite declarar irrecurribles un cierto número de actos administrativos que no producen efectos jurídicos. 2ª Por otra parte, para que un acto pueda ser objeto de un recurso,

34. De acuerdo con Arminio BORJAS, *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, tomo II, Caracas, pág. 165.

35. Vid. R. ODENT, *Contentieux Administratif*, fascículo II, París, Curso 1961-1962, págs. 495 y sig.

36. Como dicen AUBY et DRAGO, *op. cit.*, tomo II, pág. 460.

es necesario que sea de *nature à faire grief par lui-même*, es decir, es necesario que sea capaz de causar daño directamente. Este principio se refiere al caso en el cual el "daño" tiene su fuente en una serie de actos jurídicos que tienen entre sí cierta conexión. Cada uno de esos actos, si llenaran la condición antes dicha, podrían ser objeto de un recurso; sin embargo, la jurisprudencia francesa ha considerado que es necesario en estos casos determinar, entre esos actos, aquel que produce, en la forma más *directa* y más *completa*, las consecuencias jurídicas generadoras de un eventual daño. En este sentido, en el conjunto de una operación, debe seleccionarse el acto al cual se dará el completo valor jurídico y contencioso, y en todo caso, ese valor no deberá darse a los actos secundarios. Por ejemplo, debe considerarse como no causante del daño por sí mismo, el "*acto preparatorio*", que precede o anuncia el "*acto definitivo*", y, por tanto, como un acto que no puede ser objeto de recurso<sup>37</sup>. En esta forma, los mismos autores consideran como *actos preparatorios*, equivalentes a los que hemos denominado "de trámite", "los diversos actos de instrucción y de procedimiento que preceden a la decisión final", y entre otros son los siguientes: aquellos que tienen por objeto constatar hechos; aquellos que contienen invitaciones a los interesados para participar en el procedimiento, las citaciones o convocatorias a los interesados ante organismos administrativos, los actos consultivos, las proposiciones, las solicitudes de información, las apreciaciones destinadas a preparar una decisión, las determinaciones destinadas a permitir una decisión, las ofertas y proposiciones hechas por la Administración, los estudios y dictámenes, etc.<sup>38</sup>.

Ahora bien: conforme a ello, el primer requisito o condición de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa es que el acto impugnado sea un acto administrativo definitivo. Por tanto, no podrán impugnarse los actos de trámite de un procedimiento administrativo, como principio general.

37. Vid. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, tomo II, pág. 460.

38. Vid. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, tomo II, págs. 460 a 473; Cfr. R. ODENT, *op. cit.*, fascículo II, págs. 495 a 511.

### E) *Actos de trámite con fuerza de definitivos*

14. Sin embargo, es imprescindible destacarlo, la jurisprudencia de la antigua Corte Federal ha admitido la posibilidad de impugnar por la vía contencioso-administrativa los actos "de trámite", siempre que "decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación"<sup>39</sup>. Ahora bien, en estos casos, el acto de trámite equivale al acto definitivo, al igual que, *mutatis mutandis*, las sentencias interlocutorias cuando hacen imposible la continuación del juicio, "equivalgan a la definitiva del proceso"<sup>40</sup>.

Esto, por otra parte, ha sido acogido expresamente por la legislación de algunos países. En efecto, el artículo 37, 1, de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de España*, establece que "el recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivas o de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación". De ahí que la jurisprudencia española "haya afirmado que sea admisible deducir pretensión ante la jurisdicción contencioso-administrativa respecto de actos que subordinan la decisión de un procedimiento a la realización de hechos eventuales o indeterminados (sentencia de 18 de diciembre de 1940), o que se limitan a dilatar el procedimiento y su resolución por tiempo incierto, en cuanto que tal proceder implica un vicio esencial y una vulneración del derecho del solicitante (sentencia de 16 de junio de 1935), así como respecto de actos que suspendan la tramitación de un expediente por tiempo indefinido (sentencia de 28 de septiembre de 1915), y, en general, siempre que los actos decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a la vía administrativa o hagan imposible su continuación (sentencia de 30 de diciembre de 1954)"<sup>41</sup>.

39. Vid. Sentencia de 28 de octubre de 1959, en "Gaceta Forense", N° 26, pág. 67.

40. Vid. Arminio BORJAS, *op. cit.*, tomo IV, pág. 153.

41. Como ha señalado Jesús GONZÁLEZ-PÉREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, cit., tomo II, págs. 376 y 377.

*Mutatis mutandis*, nuestra legislación procesal admite el recurso de casación, que es otro medio de impugnación jurisdiccional<sup>42</sup>, y de control de la legalidad, pero de sentencias<sup>43</sup>, contra las sentencias *interlocutorias* que pongan *fin al juicio* o *hagan imposible su continuación*, siempre que sean dictadas en última instancia<sup>44</sup>.

En conclusión, la primera de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo, es su carácter *definitivo*, aun cuando nuestra jurisprudencia haya admitido la posibilidad de intentar un recurso contencioso-administrativo de anulación contra *actos de trámite*, "siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio (a la vía administrativa) o hagan imposible su continuación"<sup>45</sup>.

### III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO

#### A) *Concepto: la impugnabilidad*

15. Ya hemos señalado que uno de los requisitos procesales del recurso contencioso-administrativo de anulación es el agotamiento de la vía administrativa<sup>46</sup>. Este requisito, visto desde el punto de vista de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo, se denomina "causar estado". En este sentido, para determinar si una resolución administrativa ha causado estado, debe precisarse la posibilidad o no de que sea impugnabile por vía administrativa, es decir, por recursos administrativos o gubernativos<sup>47</sup>.

42. Vid. BREWER-CARIAS, *El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación*, en "Revista Rayas", Nos. 7 y 8, Caracas, 1962, pág. 38.

43. Vid. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pág. 394.

44. Artículo 418 del Código de Procedimiento Civil.

45. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en "Gaceta Forense", N° 26, pág. 67.

46. Vid. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., págs. 359 y sig.

47. Cfr. Fernando GARRIDO-FALLA, *Régimen de Impugnación...*, cit., pág. 62.

Con este criterio, puede decirse, están acordes la jurisprudencia y doctrinas nacional y extranjeras.

### B) *La jurisprudencia*

16. En efecto, en la jurisprudencia venezolana, ha sido precisado con gran nitidez por la sentencia de la antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en la forma siguiente:

“Es principio ya admitido unánimemente por la doctrina, la jurisprudencia y las leyes de todas las naciones donde existe, independientemente o delegada, la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, que para que pueda interponerse el recurso de plena jurisdicción —que es el que procedería en el caso de autos—, es necesario que en la resolución administrativa contra la que se dirija concurren las tres condiciones siguientes: que *cause estado*, que emane de una autoridad administrativa en uso de sus facultades regladas y que la resolución desconozca o vulnere un derecho de carácter administrativo. Es la primera de estas condiciones la que interesa analizar, ya que su existencia o falta orientará en uno u otro sentido, la decisión que ha de pronunciar este Tribunal.”

“En este campo del derecho contencioso-administrativo —continúa la Corte—, y por lo que respecta al caso presente, *se considera que causan estado aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica*, ya sean ellos definitivos, ya de trámite, siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación.”

“Debe haberse agotado la vía administrativa —finaliza la Corte—, porque mientras tal cosa no ocurra, puede la Administración, en razón de la facultad que tiene el superior de revocar, suspender o modificar los actos del inferior, dictar otra decisión que satisfaga, en todo o en parte, el reclamo del particular interesado y haga innecesario recurrir a la vía jurisdiccional. Es, pues, necesario que la resolución administrativa quede investida de una estabili-

dad que impida ulterior reforma, ya porque fue dictada por un funcionario que podía hacerlo sin apelación a ninguna otra autoridad superior; o ya porque, siendo apelable, se ha pronunciado sobre ella el funcionario más alto en la respectiva jerarquía administrativa. Es entonces cuando causa estado y puede recurrirse contra ella por la vía de lo *contencioso-administrativo*"<sup>48</sup>.

En igual sentido la misma Corte Federal, en sentencia de 5 de agosto de 1958, sostuvo lo siguiente:

"Por otra parte, es bien sabido que el recurso contencioso-administrativo contra decisiones del Poder Administrador no puede intentarse sino cuando el interesado ha agotado la vía administrativa por medio del ejercicio del recurso *jerárquico*, que es precisamente la reclamación contra la decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes. *Esa decisión de la autoridad superior en la respectiva escala, que causa estado, es la que puede impugnarse por medio del recurso contencioso-administrativo y, por tanto, la que tiene que provocar el interesado, por medio de la apelación o el reclamo para ante esa autoridad superior*"<sup>49</sup>.

En estos mismos términos relativos al concepto de acto administrativo que causa estado, la Corte se ha pronunciado, entre otras, en sentencia de 24 de noviembre de 1953<sup>50</sup>, de 28 de febrero de 1956<sup>51</sup>, de 6 de agosto de 1957<sup>52</sup>, y de 4 de diciembre de 1961<sup>53</sup>.

---

48. Vid. en "Gaceta Forense", N° 26, págs. 66 y 67.

49. Vid. en "Gaceta Forense", N° 21, págs. 71 y 72.

50. Vid. en "Gaceta Forense", N° 2, pág. 189.

51. Vid. en "Gaceta Forense", N° 11, págs. 55 y 56.

52. Vid. en "Gaceta Forense", N° 17, págs. 124 y 125.

53. Vid. en "Gaceta Forense", N° 34, págs. 136 y 137.

### C) *La doctrina*

17. La doctrina nacional, en forma unánime, entiende por acto administrativo que causa estado, como aquel acto “contra el cual es imposible interponer recurso administrativo alguno, bien por no existir recurso de esta naturaleza, o por haber vencido el plazo legal para intentarlo. En tal caso, se dice que se ha agotado la vía administrativa, pues el acto que ha causado estado constituye la palabra final de la Administración sobre un problema determinado”<sup>54</sup>.

Sin embargo, debe quedar claro, la condición de causar estado es completamente independiente del carácter definitivo del acto respectivo. En efecto, “mientras que la resolución que *causa estado* se opone a la resolución susceptible de recurso en vía gubernativa, la resolución *definitiva* se opone al acto que, por ser de trámite, no resuelve el expediente, o lo hace de manera provisional”<sup>55</sup>.

Por tanto, puede haber actos definitivos que no causan estado, como hemos visto, y asimismo, puede darse el caso de un acto que causa estado no siendo definitivo. En efecto, si nuestra jurisprudencia ha admitido la posibilidad de un recurso contencioso-administrativo contra actos de trámite, “siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio (al procedimiento administrativo) o hagan imposible su continuación”<sup>56</sup>, es perfectamente admisible que respecto a ese acto de trámite pueda agotarse la vía administrativa, y, por tanto, pueda causar estado no siendo definitivo. De aquí que discrepemos de la opinión que exige que tenga el carácter de “principal”, equivalente a lo que nosotros hemos definido como “definitivo”<sup>57</sup>. En este mismo sentido discrepamos con la opinión similar que expresa “que puede considerarse como resolución *definitiva*

54. Tal como lo define el Profesor Eloy LARES-MARTINEZ, *op. cit.*, pág. 104. En igual sentido, BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., págs. 359 y sig.; 394, 395, 399 y 400.

55. Como ha señalado Fernando GARRIDO-FALLA, *Los actos recurribles...*, loc. cit., pág. 1.050.

56. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en “Gaceta Forense”, N° 26, pág. 67.

57. Como ha señalado Eloy LARES-MARTINEZ, *op. cit.*, pág. 104.

que *causa estado* la dictada por el organismo o autoridad competente que modifica la situación jurídica subjetiva de un administrado y no admite impugnación legal en vía administrativa”<sup>58</sup>, así como de la que afirma que “acto que *causa estado*” (es) el acto *definitivo* que ha sido ya objeto de recursos jerárquicos que hayan agotado la vía administrativa, o que no sea susceptible de recurso jerárquico alguno”<sup>59</sup>. En esta forma, también discrepamos con la opinión que sostiene que “*causar estado* significa crear una situación de derecho estable, y esto sólo se consigue por virtud de resoluciones *definitivas*”<sup>60</sup>.

Por otra parte, cabría preguntarse, conforme al criterio por nosotros admitido, ¿qué agota la vía administrativa? y, por tanto, ¿que hace que el acto administrativo *cause estado*? Ante esta pregunta ya en otro lugar hemos señalado que “en materia contencioso-administrativa de anulación, sólo el recurso jerárquico agota la vía administrativa”<sup>61</sup>, lo que ha sido, por otra parte, ampliamente sostenido por la jurisprudencia nacional. En este sentido, están conformes, en efecto, entre otras, las sentencias de la antigua Corte Federal de 24 de febrero de 1956<sup>62</sup>, de 3 de junio de 1958<sup>63</sup> y de 11 de junio de 1959<sup>64</sup>.

En definitiva, podemos afirmar con la jurisprudencia venezolana, que se considera que *causan estado* “aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica. ya sean ellos *definitivos*, ya de *trámite*, siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación”<sup>65</sup>.

---

58. Como ha señalado Enrique SERRANO-GUIRADO, *El Recurso contencioso-administrativo y el requisito de que la Resolución cause estado*, en “Revista de Administración Pública”, N° 10, Madrid, 1953, págs. 129 y sig.

59. Como ha señalado Juan-Francisco LINARES, *op. cit.*, págs. 23 y 24.

60. Como ha señalado Eloy G. MERINO-BRITO, *op. cit.*, pág. 29.

61. Vid. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pág. 361.

62. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 11, págs. 38 y 39.

63. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 20, págs. 123 y 124.

64. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 24, págs. 272 y 273.

65. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 28 de octubre de 1959, en “Gaceta Forense”, N° 26, pág. 67.

En líneas generales, con este sentido está la mayoría de la doctrina extranjera. En efecto<sup>66</sup>, se acoge la distinción entre acto definitivo y acto que causa estado, entendiéndose por este último "que el acto no es susceptible de ulterior recurso ordinario en vía administrativa"<sup>67</sup>. En igual sentido se pronuncian otros autores<sup>68 69 70</sup>.

En todo caso, y conforme a esto, no es admisible el criterio que sostiene que las decisiones de la autoridad administrativa no causan estado porque caen bajo la revisión de la Corte Suprema, ya que el causar estado significa sólo irrecurribilidad por la vía administrativa<sup>71</sup>.

#### D) *Doctrina y jurisprudencia francesas*

18. Ahora bien: al igual que lo destacamos al hablar del acto definitivo, es necesario, en nuestro concepto, destacar aquí la doctrina y jurisprudencia francesas sobre la necesidad de obtener una "decisión *préalable*" para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo. En efecto, lo que se pretende con la exigencia de una "decisión previa" como requisito del recurso no es más que circunscribir el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos contra actos administrativos exclusivamente. En caso de inexistencia de un acto previo, el recurrente debe provocarlo previamente a su recurso en la vía contencioso-administrativa<sup>72</sup>.

66. Además del ya citado, Fernando GARRIDO-FALLA, *Los actos recurribles...*, loc. cit., pág. 1.050, y del mismo autor, *Régimen de Impugnación de los actos administrativos*, cit., págs. 57 a 60.

67. Vid. Jesús GONZALEZ-PEREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, cit., tomo II, págs. 369, 372 y 377.

68. Vid. Eduardo VIVANCOS, *Las causas de inadmisibilidad del Recurso Contencioso-administrativo*, Barcelona, 1963, pág. 156.

69. Vid. Alfonso NAVA-NEGRETE, *Derecho Procesal Administrativo*, México, 1959, pág. 150.

70. Vid. Rafael BIELSA, *El Recurso Jerárquico*, Buenos Aires, 1958, pág. 152.

71. Vid. Alejandro PIETRI, *Las decisiones de la autoridad administrativa no causan estado y caen bajo la revisión de la Corte Federal*, en "Revista de Derecho y Legislación", año XLI (1952), N° 488, págs. 3 a 8.

72. Vid. AUBY et DRAGO, *op. cit.*, tomo III, págs. 178 y sig.; R. ODENT, *op. cit.*, fascículo II, págs. 482 y sig.; A. NAVA-NEGRETE, *op. cit.*, pág. 149.

Por tanto, el requisito de la "decisión *préalable*" o decisión previa, no obliga en el sistema francés, al contrario que en el nuestro, a interponer en todo caso un recurso administrativo contra el acto, aun cuando éste haya sido dictado por órgano inferior. No se trata, por tanto, del equivalente francés de nuestro requisito de "causar estado"; lo que se exige en el contencioso-francés es, meramente, la existencia de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos, bien sea individual, reglamentario o contractual, haya sido dictado espontáneamente por la Administración o provocado por el particular"<sup>73</sup>. En otras palabras, en el sistema francés, "una vez dictado el acto administrativo que se pretende defectuoso, éste se puede impugnar en sede jurisdiccional, sin necesidad de *agotar la vía administrativa* mediante reclamaciones o recursos jerárquicos"<sup>74</sup>.

En conclusión, y conforme a lo anteriormente señalado, el segundo requisito o condición de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa es el que el acto impugnado sea un acto administrativo que cause estado, es decir, un acto administrativo no susceptible de ser impugnado por la vía jerárquico-administrativa.

#### IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME

##### A) *Concepto: interposición en tiempo*

19. Otro de los requisitos procesales para la admisibilidad del recurso contencioso-administrativo es el que sea interpuesto dentro del lapso de caducidad establecido en la ley, lo que referido a los actos administrativos en sí mismos, implica que el acto recurrido no es firme. En esta forma, el tercer requisito de recurribilidad del acto administrativo es que éste no haya adquirido firmeza.

73. Vid. Jesús GONZALEZ-PEREZ, *Derecho Procesal Administrativo*, cit., tomo I, pág. 336.

74. Vid. José A. RODRIGUEZ-ELIZONDO, *Protección Jurisdiccional de los Administrados (El Exceso de Poder)*, Santiago de Chile, 1961, pág. 111.

En efecto, siendo los lapsos concedidos por la ley para impugnar en la vía administrativa o en la vía contencioso-administrativa los actos administrativos, unos lapsos de caducidad, por ello son improrrogables, y, una vez transcurridos, hacen que el acto administrativo respectivo se haga *firme*.

En efecto, "los actos administrativos no pueden estar indefinidamente expuestos al riesgo de una revisión por vía de recurso. Las exigencias del principio de la legalidad ceden aquí ante consideraciones que postula el principio de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta que del acto administrativo pueden haber surgido situaciones favorables a terceros"<sup>75</sup>. Pero la firmeza del acto administrativo no implica cercenamiento de la garantía de los administrados de exigir a la Administración una revisión de sus actos. Al contrario, la firmeza se produce cuando el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia del acto administrativo, no ha ejercido o interpuesto el recurso jerárquico o contencioso-administrativo respectivo, en el término que para cada caso la ley establece. Y ello, ha señalado la jurisprudencia, "porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está, de la garantía debida a los administrados, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos"<sup>76</sup>.

Por tanto, la firmeza en el acto administrativo equivale a su *irrecurribilidad*<sup>77</sup>, por la vía administrativa o contencioso-administrativa por haber vencido los lapsos de caducidad previstos para ello. En este sentido se afirma que "firmes son los actos consentidos por el sujeto afectado, sea por haber dejado vencer el término legal o reglamentario para recurrir jerárquicamente o a la justicia o porque no es revisible por la justicia, o sea porque el sujeto afectado lo haya consentido en otra forma"<sup>78</sup>.

75. Vid. Fernando GARRIDO-FALLA, *Los actos recurribles*, loc. cit., pág. 1.050.

76. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 24 de noviembre de 1953, en "Gaceta Forense", N° 2, pág. 189. En igual sentido, Sentencia de la misma Corte de 24 de febrero de 1956, en "Gaceta Forense", N° 11, págs. 38 y 39.

77. Cfr. Eloy LARES-MARTINEZ, *op. cit.*, pág. 105; asimismo, aunque emplea el término "irrevisables", R. BIELSA, *El Recurso Jerárquico*, cit., pág. 153. En igual sentido, BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., págs. 145 a 147.

78. Vid. Juan-Francisco LINARES, *op. cit.*, pág. 24.

## B) *La jurisprudencia*

20. Sin embargo, aun cuando el concepto de *firmeza* del acto administrativo no tenga lugar a dudas ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, como anteriormente se ha visto, una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, ha utilizado el término con *desconocimiento total* de su significado. En efecto, la Corte, en dicha sentencia de 15 de octubre de 1963, declaró "su competencia para conocer de los actos administrativos de los institutos autónomos del Gobierno Nacional, cuando sean definitivamente *firmes*, es decir, cuando contra ellos no sea procedente interponer recurso administrativo alguno por ante el superior jerárquico, que en tales casos es el Ministro del despacho al cual figura adscrito dicho instituto"<sup>79</sup>. Como puede observarse fácilmente, en esta sentencia la Corte confundió el término firme que implica irrecurribilidad, con el de causar estado, que implica agotamiento de la vía administrativa (irrecurribilidad sólo en vía administrativa). En similar confusión se incurre al expresar que "la jurisdicción administrativa, es decir, la misión de los Tribunales Contencioso-Administrativos, debe proceder contra los actos, decretos, resoluciones, ordenanzas, etc., cuando hayan *causado estado*, es decir, cuando han sido dictados de una manera *firme* y se haya reclamado ante la autoridad administrativa el acto arbitrario que aquélla sostiene, o silencio la contestación a la reclamación por espacio de quince días"<sup>80</sup>.

Ahora bien: en todo caso debe señalarse que el lapso para interponer el recurso contencioso-administrativo de anulación es de seis meses, contados a partir de la notificación o publicación del acto. El artículo 7º, ordinal 9º, de la *Ley Orgánica de la Corte Federal* establece en este sentido, que es atribución de la Corte "conocer en juicio contencioso de las acciones y

79. Vid. en "Gaceta Oficial", Nº. 27.298, de 18 de noviembre de 1963, págs. 202985 y 202986. En sentido contrario, sin embargo, vid. Sentencia de la misma Corte de 21 de julio de 1965, en "Gaceta Oficial", Nº 27.808, de 10 de agosto de 1965.

80. Vid. J. JIMENEZ-ANZOLA, *De la organización de lo contencioso-administrativo entre nosotros*, en "Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara", noviembre-diciembre de 1939, 2ª etapa, año II, Barquisimeto, Nº 8, pág. 10.

recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales y, en general, de los actos de las autoridades administrativas en cualquiera de sus ramas nacionales, estatales y municipales. Dichas acciones y recursos *caducarán en todo caso a los seis meses*, contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo, o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario”.

### C) *Lapsos general y especiales*

21. Sin embargo, aun cuando el lapso *general* de caducidad sea conforme a dicha norma de seis meses, en el ordenamiento jurídico venezolano innumerables normas consagran lapsos especiales de impugnación de actos administrativos para ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. En relación a esto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, ha sentado lo siguiente:

“La disposición anterior (artículo 7º, ordinal 9º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal) señala las facultades propias de la Corte como organismo de revisión y control de los actos administrativos *en general*, para proteger y garantizar una justa e imparcial aplicación del Derecho en la esfera de la Administración Pública. Pero este recurso sólo puede encausarse procesalmente cuando sea lícito ejercerlo por vía principal, esto es, cuando se refiera a casos previstos en las reglas que determinen la competencia de la Corte según su Ley Orgánica y, en manera alguna, cuando se refiere a la materia contenida en leyes especiales, que hacen de ella un Tribunal competente para conocer y decidir en las controversias surgidas en el campo de aplicación de sus propias y peculiares normas, tal como acontece con la Ley de Naturalización, cuyo artículo 13 dice textualmente: «La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este Capítulo, se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales

a que haya lugar. De la decisión se podrá apelar para ante la Corte Federal, dentro del término de *diez días* de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República*».”

“Si los jueces tienen por misión fundamental —agrega la Corte— aplicar la Ley cuyo régimen atiende a la solución de casos determinados, este deber ofrece dificultades prácticas en presencia de *normas aparentemente conflictivas por contradictorias o coincidentes*. La lógica jurídica y el vigor de los principios que orientan su realización admiten como solución indiscutible, en tales casos, la regla de interpretación que nuestro legislador acata, según la cual *las leyes especiales deben aplicarse con preferencia a las leyes generales*. El procedimiento contemplado por la Ley de Naturalización para apelar de la Resolución Ministerial que revoca la nacionalidad adquirida, *está regulado por normas excepcionales contenidas en esa ley especial. Dichas normas, por su misma naturaleza y por la extraordinaria importancia de la materia que constituye su objeto, son de rigurosa observancia y preferente aplicación*”<sup>81</sup>.

Por tanto, y de acuerdo con este criterio jurisprudencial, además del lapso *general* de caducidad de seis meses, diversas leyes establecen lapsos de caducidad *especiales*, siendo estas leyes de aplicación preferente por su especialidad.

En todo caso, debe señalarse en forma expresa, la caducidad es un término extintivo de la acción por el transcurso del tiempo. “A diferencia de la prescripción, la caducidad es objetiva y se cumple fatalmente, por eso ella es, además, de orden público y se cumple de pleno derecho y procede aun de oficio”<sup>82</sup>.

81. Vid. Sentencia de 20 de junio de 1962, CSJ-PA-76-1; 20-6-62. Según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia.

82. Vid. Sentencia de la Corte Federal de 20 de mayo de 1955, en “Gaceta Forense”, N° 8, pág. 103. En igual sentido, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 3 de diciembre de 1962, CSJ-PA-163-1; 3-12-62. Según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia, y de 21 de julio de 1965, en “Gaceta Oficial”, N° 27.808, de 10 de agosto de 1965, pág. 270029.

En conclusión, y conforme a lo expuesto hasta aquí, la firmeza de los actos administrativos se produce por el vencimiento de los lapsos de impugnación establecidos por las leyes, que son de caducidad; y, como consecuencia, el acto administrativo *firme* no puede ser impugnado por extinción del recurso respectivo.

#### D) *Inimpugnabilidad de actos derivados*

22. Sin embargo, es necesario indicarlo, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que un acto administrativo se considere firme y, por tanto, inimpugnable, cuando es dictado con fundamento en otro acto *firme*. En efecto, la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 28 de febrero de 1962, estableció lo siguiente:

“Ahora bien: tal como lo asienta la representación de la Nación en escrito que corre en autos, el acto de Administración Pública que dio origen a las resoluciones administrativas posteriores, no fue impugnado dentro del lapso que la Ley concede, por lo que las dichas resoluciones administrativas así dictadas y con fundamento en aquel acto administrativo, quedaron *firμες*, ya que mal podrían ser éstas nulas estando fundadas en un acto plenamente válido, pues ello equivaldría a enjuiciar aisladamente la Resolución con absoluta prescindencia del sometimiento al control jurisdiccional del acto administrativo”<sup>83</sup>.

En definitiva, la tercera de las condiciones de recurribilidad del acto administrativo es que el mismo no sea firme por el vencimiento de los lapsos legales de caducidad o porque se le considere como dictado con fundamento en otros actos administrativos ya firmes.

---

83. Vid. en “Gaceta Forense”, N° 35, pág. 165.

## V. CONCLUSION

### *Actos Definitivos, que causen estado, no firmes*

23. En virtud de todo lo anteriormente expuesto, podemos señalar, como conclusión, lo siguiente:

Sólo los actos administrativos pueden ser objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación.

En este sentido, esos actos administrativos recurribles deben ser definitivos, que causan estado y no firmes.

Por acto administrativo definitivo ha de entenderse aquel que, contrariamente a los actos de trámite, pone fin a un asunto produciendo *per se* plenos efectos jurídicos. Por vía de excepción, sin embargo, la jurisprudencia ha admitido la posibilidad de impugnar por la vía contencioso-administrativa los actos de trámite, siempre que decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al procedimiento administrativo o hagan imposible su continuación.

Por acto administrativo que causa estado ha de entenderse aquel acto que por agotar la vía administrativa no es susceptible de ser recurrido en vía jerárquico-administrativa.

Por acto administrativo no firme ha de entenderse aquel acto para cuya impugnación no han vencido los lapsos de caducidad previstos en la ley.



# ASPECTOS DE LA EJECUTIVIDAD Y DE LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FISCALES Y LA APLICACION DEL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE<sup>1</sup>

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCION.
- II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO FISCAL:
  1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional. 2. Las Prerrogativas de la Administración: A) La Presunción de Legitimidad de los actos administrativos. B) La Ejecutividad de los actos administrativos. C) La Ejecutoriedad de los actos administrativos. 3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo.
- III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE.
- IV. CONCLUSION.

## I. INTRODUCCION

1. Ha sido tradicional en Venezuela el planteamiento del problema relativo a los efectos del acto administrativo fiscal sobre el obligado en la relación jurídico-tributaria, y concretamente, en relación a las posibilidades de su ejecución forzosa. Asimismo, la jurisprudencia administrativa y fiscal en más de una oportunidad se ha planteado, en relación a la ejecución de los actos administrativos fiscales, el carácter y la validez general del principio *Solve et repete*, que exige el previo pago del tributo como requisito de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto administrativo fiscal que lo establece.

En las presentes notas nos proponemos analizar algunos aspectos de la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales, y en especial, en relación con la aplicabilidad en Venezuela, del principio *Solve et repete*.

---

1. Publicado en *Revista del Ministerio de Justicia*, Nº 53, año XIV, Caracas, abril-diciembre 1965, págs. 67 a 86.

## II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

### 1. EL PROCESO DE COGNICION Y DE EJECUCION EN LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

2. Es principio general en el Derecho actual el que nadie puede hacerse justicia por sí mismo. Por ello, la misma Constitución establece el derecho de todos a “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses”<sup>2</sup>.

En esta forma, cuando un particular quiere hacer valer un derecho a defender un interés personal frente a otro, en defecto de un arreglo amigable, debe recurrir a la autoridad judicial competente para que sea ésta quien constate, jurídica y públicamente la existencia y validez de esos derechos e intereses, mediante una decisión que acarree ejecución, es decir, mediante una decisión que produzca ejecutoria. Esta “declaración de certeza mediante un mandato individualizado” del derecho reclamado que se obtiene mediante la decisión judicial, es el resultado de aquel “momento” de la jurisdicción que Calamandrei ha llamado, tan acertadamente, “proceso de cognición”<sup>3</sup>.

Ahora bien, resuelto a través de esa primera fase o “momento” de la jurisdicción el problema de la “certeza del derecho” reclamado, queda abierto al problema de la ejecución práctica del derecho declarado cierto. Una vez que se ha llegado a la declaración oficial de certeza, puede ocurrir que la conducta de la persona que haya resultado obligada se ajuste, sin más a tal precepto; pero puede también ocurrir que la ejecución voluntaria no sea posible, o que la persona obligada deliberadamente, se niegue a obedecer el mandato ya indiscutible. En este caso, es el mismo Estado a través de su Administración de justicia quien asegura la observación del derecho, por la fase ulterior de la jurisdicción que se llama ejecución forzosa y que

2. Artículo 68 de la Constitución.

3. Pierro CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. De Palma Editor, Buenos Aires, pág. 79.

se logra a través del llamado "proceso de ejecución" por el mismo Calamandrei"<sup>4</sup>.

Así la función jurisdiccional comprende pues, en el sistema de la legalidad no solo la actividad que el Estado realiza para aplicar la norma general y abstracta ya existente al caso concreto y para poner en claro el mandato individualizado que de ella nace (proceso de cognición), sino también la actividad ulterior que el Estado lleva a cabo para hacer que este mandato concreto sea prácticamente observado (proceso de ejecución). En este sentido, la declaración de certeza (cognición) aparece como premisa y como condición para poder pasar, en la fase de ejecución al empleo práctico de la fuerza.

Como conclusión y ante la prohibición que el ordenamiento jurídico establece de hacerse justicia por sí mismo<sup>5</sup>, todo aquel que pretende ejercer algún derecho o defender un interés frente a otro debe utilizar los medios ordinarios de la administración de justicia.

El legislador, sin embargo, ha establecido ciertas situaciones jurídicas privilegiadas relevando al particular de la obligación de obtener una declaración de certeza judicial para reclamar su derecho permitiendo que acuda directamente al proceso de ejecución. Algunos de estos casos entran dentro de los llamados procesos monitorios consagrados en el Derecho Italiano, y que recientemente han tenido ubicación doctrinal en Venezuela<sup>6</sup>.

4. Pietro CALAMANDREI, *ob. cit.* pág. 85.

5. En este sentido el Código Penal establece en su artículo 271 que "el que con el objeto sólo de ejercer un pretendido derecho, se haga justicia por sí mismo, haciendo uso de violencia sobre las cosas, cuando podía haber ocurrido a la autoridad, será castigado con multa de doscientos cincuenta a dos mil bolívares. Si el culpable se valiere de amenaza o violencia contra las personas, aunque no haya empleado violencia sobre las cosas, será castigado con prisión de uno a seis meses o confinamiento de tres meses a un año. Si la violencia se ha cometido con armas será castigado con el duplo de la pena establecida. Y si resultare cometida lesión corporal o algún otro delito, será castigado con la pena correspondiente a estos hechos punibles. Si el hecho no fuese acompañado de otro delito enjuiciable de oficio, no se procederá sino a instancia de parte". En todo caso agrega el artículo 272 del mismo Código, "cuando el culpable del delito previsto en el artículo precedente, comprueba la existencia del derecho que procede, se disminuirá la pena de un tercio a la mitad".

6. Vid. Angel Cristóbal MONTES. "Un caso de proceso monitorio en la legislación venezolana", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 42, Caracas, 1962, págs. 19 y 27 donde se refiere al juicio de cuentas.

Por otra parte, en algunas oportunidades el legislador otorga al título que tiene el particular, autenticidad y certeza suficientes que le permitan acudir directamente al proceso de ejecución sin la declaración de certeza judicial (proceso de cognición). Tal es el caso, por ejemplo, de algunos procedimientos especiales como el de "Ejecución de hipoteca"<sup>7</sup> y en ciertos aspectos el procedimiento especial de la "Vía Ejecutiva"<sup>8</sup>.

En todo caso, estas situaciones son privilegiadas y taxativas cuando se trata de la actuación de los particulares. Sin embargo, y esto es lo que aquí nos interesa determinar, cuando se trata de la actuación de la Administración, por su especial situación de prerrogativa, ella está relevada en la mayoría de los casos, de acudir a los procesos de cognición y ejecución para hacer valer sus derechos, pudiendo por el contrario, declararlos y ejecutarlos ella misma con sus propios medios y por sus propias autoridades.

## 2. LAS PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACION

### A) *La presunción de legitimidad de los actos administrativos*

3. La jurisprudencia venezolana ha señalado que el interés público en que se inspiran las normas de Derecho Público y Administrativo justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines<sup>9</sup>. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentran el de la ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos. Dichos privilegios son consecuencia de la *presunción de legalidad y legitimidad* que llevan todos los actos administrativos<sup>10</sup>. Respecto a dicha presunción, ya en otro lugar<sup>11</sup>

7. Artículos 533 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

8. Artículos 523 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

9. Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* N° 25, pág. 99.

10. Sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en *Gaceta Forense* N° 17, págs. 134 y 135.

11. Vid. mi libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pág. 131.

hemos señalado que “tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio: la rapidez de la acción administrativa para el logro del bienestar general”.

Por otra parte, la Procuraduría General de la República <sup>12</sup>, ha indicado que todo acto administrativo está amparado por una presunción de legitimidad que sólo puede ser desvirtuada a través del ejercicio de los recursos correspondientes, por la autoridad administrativa o judicial competente para revisar el acto. Este, gracia a aquella presunción se reputa válido, *produce todos sus efectos y comporta ejecución forzosa mientras no sea revocado o anulado*. Una vez vencida la oportunidad para interponer los recursos, la referida presunción, de relativa o *juris tantum* que era, se hace absoluta o *juris et de jures*, y sobreviene entonces la firmeza del acto”.

Ahora bien, en materia fiscal dicha presunción adquiere su máxima efectividad. La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de 4 de abril de 1963 <sup>13</sup> ha señalado lo siguiente: “Como lo tiene establecido la jurisprudencia, las Actas Fiscales, contentivas de Reparos, cuando han sido levantadas por funcionarios competentes y con las formalidades legales, como actos administrativos antecedentes a la liquidación del impuesto, gozan de una presunción de legitimidad con respecto a los elementos que en ellas se consignan y especialmente respecto de los hechos. De allí que corresponda al contribuyente producir la prueba de la inexistencia, falsedad o inexactitud de los hechos consignados en las Actas Fiscales. De consiguiente, sólo corresponde a los jueces, para la decisión de tales controversias, examinar, en primer término, si, como consecuencia del debate procesal, quedó desvirtuada la presunción de legitimidad de que gozan las Actas Fiscales, y, en segundo lugar, si la Administración ha interpretado y aplicado

12. Vid. Dictamen N° 4636 de 22 de setiembre de 1964, Sección de Asesoría del Estado.

13. CSJ-PA-42-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia.

correctamente los correspondientes textos legales y reglamentarios”<sup>14</sup>.

Ahora bien, es precisamente en virtud de esta presunción de legitimidad de que gozan los actos administrativos que estos tienen las características de ejecutividad y ejecutoriedad. Veamos separadamente ambos privilegios.

### B) *La ejecutividad de los actos administrativos*

4. Hemos señalado que los particulares, para poder hacer valer un derecho o defender un interés frente a otros, han de acudir a los órganos jurisdiccionales competentes para que, luego de cumplido el proceso de cognición, declaren en forma cierta e indubitable el derecho reclamado; y es precisamente la sentencia, el título ejecutivo por excelencia pues por su propia naturaleza puede ser ejecutada de inmediato.

La Administración, por el contrario no necesita recurrir al órgano jurisdiccional para procurarse un título ejecutivo capaz de ser ejecutado. He aquí su situación de prerrogativa: ella tiene facultad suficiente para establecer por sí misma ese título. La Administración tiene entonces facultad para declarar sus propios derechos en forma pública y con certeza necesaria mediante decisiones unilaterales que crean generalmente, obligaciones jurídicas para los administrados exigibles desde el mismo momento en que se dicta el acto. Estas decisiones son precisamente actos administrativos que tienen fuerza de títulos ejecutivos. Por eso se habla de la *ejecutividad de los actos administrativos*, porque los actos administrativos, una vez dictados producen todos sus efectos y tienen la posibilidad por sí solos, de ser ejecutados sin la intervención de otro órgano estatal.

La ejecutividad es entonces, un *rasgo común y característico de todo acto administrativo*<sup>15</sup>, consecuencia de su propia fuerza

14. Esto ha sido confirmado por sentencias de 14 de julio de 1964 (CSJ-PA-73-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia) y de 7 de diciembre de 1964 (CSJ-PA-159-1, idem), de la misma Sala Político-Administrativa de la Corte.

15. Vid. mi libro *Las Instituciones Fundamentales*. . . cit., pág. 130, nota N° 76.

obligatoria derivada de la presunción de legitimidad de que están revestidos.

En este sentido la jurisprudencia venezolana ha señalado<sup>16</sup> lo siguiente: "Por lo mismo que siendo consecuencia directa de la presunción de legitimidad el carácter ejecutorio del acto, la administración puede, desde el momento preciso que lo profiere, *hacerlo ejecutar por quien corresponda*".

Los actos administrativos fiscales tienen, como todo acto administrativo, el carácter ejecutivo, el carácter de títulos ejecutivos<sup>17</sup>. Por otra parte, hay declaraciones legislativas expresas. En efecto, el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "cuando los créditos a favor del Fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por la vía administrativa al ser exigible, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento *especial* establecido en el Código de Procedimiento Civil. Las liquidaciones formuladas por los empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas, tienen el carácter de *títulos ejecutivos* y al ser presentados en juicio aparejan embargo de bienes".

Por su parte, el artículo 3º de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal establece que "cuando los créditos a favor de la Municipalidad, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente, siguiéndose el procedimiento especial establecido en el Código de Procedimiento Civil". En dicha norma, ciertamente no se encuentra una declaración expresa de que los actos administrativos fiscales del Municipio tienen el carácter de "*títulos ejecutivos*" como indica la norma de la legislación nacional. Sin embargo, consideramos que la ausencia de esa declaración expresa, no le quita el carácter ejecutivo o los actos administrativos fiscales del Distrito Federal, pues hemos visto, que dicho carácter es principio general de los actos administrativos. En

16. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 9 de agosto de 1957 en *Gaceta Forense* N° 17, págs. 134 y 135.

17. Cfr. Sentencia N° 291, Expediente 489, de 28 de enero de 1965 del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, de la cual fue Ponente el Magistrado Dr. Jaime Parra Pérez, citada en nota N° 35.

todo caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución la previsión del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es aplicable a las Haciendas Municipales.

Como conclusión puede señalarse que el principio de la *ejecutividad* de los actos administrativos es aplicable en su plenitud a los actos administrativos fiscales como se ha visto y como consecuencia éstos pueden ser ejecutados *por quien corresponda* desde que sean exigibles, no teniendo necesidad la Administración, de acudir a los Tribunales, a obtener una declaratoria de certeza de su derecho sino que, al contrario, ella misma tiene facultad, por sí mismo, para declarar con certeza sus derechos.

### C) *La ejecutoriedad de los actos administrativos*

5. Problema distinto al de la ejecutividad de los actos administrativos es el de la ejecutoriedad de los mismos. Si bien la ejecutividad se refiere al carácter ejecutivo de los mismos, la ejecutoriedad se refiere a la posibilidad de su *ejecución forzosa* por la propia administración que dictó el acto administrativo. La ejecutividad hemos visto, es el rasgo común y ordinario de todos los actos administrativos<sup>18</sup>, en cambio, la ejecutoriedad es sólo característica de ciertos actos administrativos determinados expresamente por una norma legal.

En algunas oportunidades los términos ejecutividad y ejecutoriedad han sido confundidos. Sin embargo, ya hemos señalado que dichos términos son diferentes porque se refieren a caracteres diferentes del acto administrativo<sup>19</sup>. La doctrina más autorizada, por otra parte, distingue los conceptos. En efecto, Enrique Sayagués Lazo<sup>20</sup> señala lo siguiente: "En principio, el acto administrativo una vez perfeccionado produce todos sus efectos y por lo mismo, cuando requiere ser llevado a los hechos,

18. Cfr. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1958, pág. 498.

19. Vid. mi libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...* cit., pág. 130, nota 76.

20. Vid. Enrique Sayagués Lazo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo 1953, pág. 490.

puede y debe ser ejecutado. Es la regla general. Esta peculiaridad característica del acto administrativo se denomina *ejecutividad*. No debe confundirse ese carácter con la *ejecutoriedad*, que es la posibilidad de la administración de ejecutar el acto por sí mismo, incluso en caso de resistencia abierta o pasiva de las personas afectadas, pudiendo acudir en tal caso a diversas medidas de coerción". Por otra parte, Fernando Garrido Falla también distingue estos dos efectos del acto administrativo <sup>21</sup>.

La jurisprudencia venezolana ha señalado <sup>22</sup> al hablar de la ejecutoriedad de los actos administrativos lo siguiente: "El interés público en que se inspiran las normas del Derecho Administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos. Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación".

Como consecuencia podemos señalar que la ejecutoriedad de los actos administrativos es aquella característica de los mismos, en virtud de la cual la Administración no tiene necesidad de incoar un proceso de ejecución para que lo mandado en los mismos sea cumplido en contra de la voluntad de los particulares. Por ello la ejecutoriedad del acto administrativo es la posibilidad de ejecución coactiva de los mismos, por la administración, es decir, es la posibilidad que tienen las autoridades administrativas de *usar los procedimientos administrativos de ejecución* en caso de resistencia u oposición de parte de los particulares.

Entonces, como consecuencia, si la ejecutividad de los actos administrativos representa la innecesariedad que tiene la administración de acudir a un proceso de cognición ante los órganos jurisdiccionales, la ejecutoriedad viene a ser la innecesariedad

21. Vid. Fernando Garrido Falla, *Tratado...* cit., pág. 495 y siguientes.

22. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959 en *Gaceta Forense* N° 25, pág. 99.

que tiene asimismo la Administración de acudir a un proceso de ejecución ante los órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, hemos dicho que la ejecutoriedad debe estar autorizada en texto expreso, pues la ejecución forzosa en manos de la administración es la excepción. Por ello hemos indicado<sup>23</sup> que "el carácter ejecutorio del acto administrativo no implica en nuestra legislación vigente la necesidad de la ejecución forzosa del acto por la utilización de medidas coercitivas realizada por la misma administración. En principio, la ejecución forzosa del acto administrativo por *vías coercitivas* no puede tener lugar sino por *vía judicial*, y ante ésta es que el acto administrativo, por su presunción de legitimidad, tiene carácter de acto ejecutorio. Por tanto la Administración, a pesar de que es detentadora de la fuerza pública, no puede recurrir directamente y en principio a la coerción para ejecutar sus propias decisiones. Pero decimos en principio pues, ciertamente dos consideraciones opuestas hay que tener en cuenta: por una parte no es conveniente que por una simple inercia de los particulares, o por el carácter recalcitrante de éstos, las decisiones de la Administración corran el peligro de no ser ejecutadas o serlo pero con gran dilación; pero, por otra parte, es peligroso que la Administración, por detentar la fuerza pública, pueda *en todo caso* ejecutar sus propias decisiones forzosamente, ya que ello traería una violación sencilla y rápida de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos. Ante estas consideraciones creemos, siguiendo el criterio del derecho comparado, que la Administración en Venezuela puede recurrir a la fuerza pública para ejecutar sus decisiones, en tres casos precisos que se desprenden de nuestro ordenamiento jurídico vigente: Por una parte, *cuando una ley lo permite expresamente*. . . Por otra parte, puede también la Administración recurrir a la fuerza pública para ejecutar sus decisiones sin pronunciamiento judicial en los casos de Estado de Emergencia Nacional declarado o de suspensión de garantías constitucionales. Por último, en caso de necesidad o urgencia comprobada".

En este sentido, por ejemplo, existe ejecutoriedad en los actos administrativos del Gobernador del Distrito Federal que orde-

23. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales*. . . cit., págs. 132 a 135.

nan “disolver las aglomeraciones que traten de impedir el normal funcionamiento de las reuniones de los cuerpos deliberantes, políticos, judiciales o administrativos”, así como también “aquellas que traten de fomentar desórdenes y obstaculizar el libre tránsito”, pues en virtud de los términos del artículo 46 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas, la autoridad administrativa puede hacer uso de la fuerza pública para ello<sup>24</sup>. Asimismo por ejemplo, algunos actos administrativos de policía sanitaria tienen la característica de la ejecutoriedad. En este sentido, si la autoridad administrativa encuentra oposición a la realización de una visita sanitaria (autorizada en el artículo 62 de la Constitución y en el artículo 16 de la Ley de Sanidad Nacional) “se hará uso de la fuerza pública de conformidad con las leyes”.

En este mismo sentido, el Gobernador del Distrito Federal tiene posibilidad, en muchas oportunidades, de ejecutar sus propias decisiones. Por ejemplo, el artículo 165 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal establece la posibilidad de que si ordenada la demolición de un inmueble que amenaza ruina, el propietario no cumple la orden del Gobernador, éste puede hacerla ejecutar a costa del obligado, configurándose así un típico caso de ejecución subsidiaria.

Ahora bien, en materia fiscal consideramos que no rige el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo y ello en virtud de la citada norma del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en el ámbito municipal, en virtud del artículo 3º de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal. En este sentido no parece acertada la opinión de que “la liquidación de un impuesto apareja ejecutoriedad”<sup>25</sup>, pues todo lo contrario, la administración no puede ejecutar por sí misma los actos de liquidación fiscal y debe recurrir a los órganos jurisdiccionales para lograr esa ejecución.

---

24. Vid. en mi libro *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolana*, Caracas, 1965, pág. 106.

25. Vid. José A. Landazábal B., “Presupuestos Constitucionales básicos de los Sistemas Tributarios Venezolano y Francés” en *Revista de Derecho Tributario*, N° 5, Caracas, 1965, pág. 14.

El procedimiento es el establecido en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil relativos a “las demandas en que tenga interés las rentas públicas” y donde se establece que si la liquidación o instrumento tuvieren fuerza ejecutiva el tribunal “acordará en la misma audiencia la intimación al deudor, para que pague dentro de tres días, apercibido de ejecución”, y “si dentro del cuarto día no acreditaré el demandado haber cumplido aquella orden, se procederá como en el caso de *ejecución* de sentencia”.

### 3. CONSECUENCIAS DE LA EJECUTIVIDAD Y EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

6. La antigua Corte Federal ha señalado en sentencia de 29 de julio de 1959 ha sostenido que “esta ejecutoriedad de los actos administrativos permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una *presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación*. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos *no tienen efectos suspensivos*; ya que admitir lo contrario equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares”<sup>26</sup>.

Es decir, esta jurisprudencia confirma el principio de que los efectos del acto administrativo no se suspenden en virtud de la interposición de recursos gubernativos o recursos contencioso-administrativos, por lo que éstos no tienen efectos suspensivos<sup>27</sup>, y precisamente, este es una de las consecuencias

26 Vid en *Gaceta Forense*, N° 25, págs 99 y 100

27 Cfr nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales* cit., págs 254 y 345. En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República ha sostenido lo siguiente

“Es principio universalmente admitido que los actos administrativos —salvo aquellos que están sujetos a términos, condición o ulterior aprobación— producen todos sus efectos desde el momento mismo en que son dictados, y por tanto pueden y deben cumplirse como si fueran definitivamente firmes, así lo exige la buena marcha de la Administración Pública, que de lo contrario podría verse entrabada por los recursos —aún los más temerarios— interpuestos contra sus actuaciones por los particulares interesados. Consecuencia de este principio es la tesis, predominante en la doctrina, de que tales recursos no tienen efecto suspensivo, es decir, no postergan la ejecución de las decisiones administrativas. Así por ejemplo, dice al respecto Enrique Sayagués Laso “compartimos esta opinión creyendo, con la doctrina predominante, que en general,

más importantes de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, pues una vez dictados y perfeccionados, éstos producen todos sus efectos y pueden ser ejecutados. La administración, por el hecho de que se impugnen no debe dejar de realizar su actividad de ejecución o en su caso, no debe dejar de hacer las gestiones necesarias para lograr su ejecución, pues lo contrario, como dice la Corte, "equivaldría a hacer posibles paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares"<sup>28</sup>.

Por tanto, si se trata de actos administrativos de carácter fiscal, la administración no debe cesar de realizar las gestiones necesarias tendientes a realizar el cobro en vía administrativa o en su defecto, en vía jurisdiccional, a pesar de las impugnaciones y recursos que contra dichos actos, interpongan los contribuyentes.

Por ello la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional<sup>29</sup> y en el ámbito municipal, la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal<sup>30</sup> establece que al ser *exigible* una deuda o contribución a favor del Fisco o de la Municipalidad, el deudor o contribuyente, o la persona que en su defecto designe la ley o la ordenanza, están obligados, salvo disposiciones especiales, a declarar ante el empleado competente, *en la misma fecha en que sea exigible el derecho o la contribución*, los datos necesarios para que se haga la *liquidación a su cargo*. Asimismo, y por cuanto los actos administrativos fiscales deben cumplirse y ejecutarse aún cuando sean impugnados, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional<sup>31</sup> y la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal<sup>32</sup> establecen que cuando una renta nacional o municipal "no sea pagada en la fecha en que es exigible conforme a las disposiciones que la rigen, el deudor o contribuyente deberá pagar intereses moratorios a la rata de

---

los recursos no tienen efecto suspensivo." (*Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo 1959, Tomo I, pág. 477). Vid. en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1964, Caracas, pág. 25.

28. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* N° 25, pág. 100.

29. Artículo 54.

30. Artículo 22.

31. Artículo 56.

32. Artículo 23.

uno por ciento (1%) mensual... desde el día en que se hizo exigible el pago hasta el día en que se efectúe, sin perjuicio de hacerce el cobro ejecutivamente conforme a la ley". Por lo que, aún impugnado el acto administrativo fiscal, si la renta no es cancelada al ser exigible, el contribuyente ha de pagar intereses moratorios hasta el día del pago.

### III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE

7. De la ejecutividad del acto administrativo y subsiguiente posibilidad, en su caso, de ejecución forzosa, se ha llegado a extraer la consecuencia de que la impugnación de cualquier acto administrativo que implique liquidación de un crédito a favor del Estado sólo es posible si el particular se aviene previamente a realizar el pago que se discute. La misma jurisprudencia venezolana<sup>33</sup> ha señalado que "tales principios (el de la suspensión de los efectos del acto administrativo por la impugnación) derivan del conocido aforismo *solve et repete* (paga y después reclama), según el cual, y especialmente en materia fiscal, el reclamo contra los impuestos no exime de la obligación de pagar..."<sup>34</sup>.

---

33. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959 en *Gaceta Forense* N° 27, págs. 99 y 100; sentencia de la misma Corte de 25 de enero de 1960 en *Gaceta Forense* N° 27.

34. En este sentido, la Procuraduría General de la República ha sostenido que "el requisito del pago o afianzamiento previos para apelar de las multas fiscales es la aplicación del Principio *solve et repete* que expresa en el Derecho Fiscal, la ejecutoriedad del acto administrativo... Esta característica tiene un doble fundamento, político y jurídico. Según el primero la ejecutoriedad consiste en la necesidad que la satisfacción de los fines generales, para los cuales los actos administrativos son dictados, no sean obstaculizados por la voluntad contraria de los particulares y que tal obstáculo donde deba ser superado, no importe algún retardo a la realización de los fines antedichos. Y en cuanto a su fundamento jurídico, es opinión dominante que la ejecutoriedad de los actos administrativos depende de la presunción de la legitimidad de que gozan; y en tal virtud, tratándose de una presunción relativa, se admite prueba en contrario, pero la formación de tal prueba no puede retardar la ejecución del acto, e influye solamente en los efectos de tal ejecución y en la obligación de la administración, de compensar el daño y de reparar si es posible, la ilegitimidad". (Vid. en *Informe del Procurador al Congreso Nacional*, 1959, Caracas, 1960, pág. 461).

En realidad, tal como se deduce de la anterior jurisprudencia, el principio *solve et repete* es una *derivación* del principio de la no suspensión de los efectos del acto administrativo a pesar de la impugnación, y dicho principio "se aplica en razón de la necesidad que tiene el Estado de percibir sin dilación los recursos tributarios, pues la actividad administrativa es continua y necesaria, y ella presupone la percepción regular de los ingresos fiscales previstos para proveer el funcionamiento de los servicios públicos"<sup>35</sup>.

35 Sentencia del Tribunal Accidental N° 8 de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, N° 303 de marzo de 1962

Por otra parte, el mismo Tribunal, en sentencia de 28 de enero de 1965 N° 291, Expediente N° 498, ha establecido lo siguiente

Por otra parte, la apelante afirma en su recurso ante este Tribunal que dicho Oficio de la Administración Seccional "no indica razón alguna en cuanto al por que de haberse considerado insuficiente la fianza" y alega que la Oficina Liquidadora en ningún momento le requirió recaudos o pruebas con base en las cuales podía fundamentar su rechazo de la fianza, y concluye que esta actitud de la Administración la sitúa en posición difícil y llega a constituir una verdadera negativa a oír la apelación, de manera que la priva en último término de los recursos que la Ley consagra"

"Considera el Tribunal que la norma contenida en el artículo 83 de la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta según el cual "para interponer la apelación el recurrente deberá afianzar o pagar previamente el monto de la planilla" no hace otra cosa que consagrar el llamado principio del *solve et repete* vigente en algunas legislaciones tributarias"

"Dicha regla encuentra su fundamento, no solo en el principio general de legitimidad y ejecutoriedad de los actos administrativos, sino en aquel especial y concretamente referido al ámbito del Derecho Tributario, del "carácter ejecutivo del título" en que se documenta y materializa la liquidación. Respecto de tal ejecutividad documental no caben dudas en el derecho venezolano la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional es clara al pautar en el artículo 4° que las planillas de liquidación tienen carácter de títulos ejecutivos y al ser presentadas en juicio aparejan embargo de bienes y acorde a esta calificación el Código de Procedimiento Civil en el Título VIII del Libro III (De las demandas en que tengan interés las rentas públicas) Art 684 ordena "El juicio sobre las excepciones (aquellas que se opusieren a la ejecución fiscal) se seguirá por los trámites del ordinario, sin impedir ni suspender el remate de los bienes embargados. En otras palabras, todo contribuyente tiene derecho a la defensa, pero el carácter ejecutivo del título permite la exigibilidad inmediata del tributo aún antes de quedar zanjadas las diferencias de aquél con la Administración-Física"

"En la legislación de Impuesto sobre la Renta venezolana, este principio del "solve et repete" ha sufrido un paliativo que atenúa un tanto su rigor se permite al contribuyente caucionar la obligación mediante garantía fidejussoria. La norma comentada otorga implícitamente poderes discrecionales a la Administración Fiscal para apreciar la seguridad de la garantía ofrecida en sustitución del pago, es, en efecto, el órgano administrativo el encargado normalmente de exigir el pago de la obligación tributaria. El Tribunal como órgano revisor de la legalidad de los actos de la Administración no puede sustituirse a esta en la consideración de los elementos fácticos en que se fundamenta su decisión es decir, escapa a su control la apreciación de 'oportunidad' o 'conveniencia' de

Se trata en efecto, de una *derivación práctica* de la no suspensión de los efectos del acto administrativo, configurado como una prerrogativa de la administración, sin fundamento jurídico sólido alguno, y cuya finalidad se ha dicho consiste en "garantizar drásticamente y sin piedad la recaudación de los Tributos, como también la presión directa de las sanciones administrativas", actuando en "defensa de los intereses inmediatos de la Administración pública, contemplados con una mirada miope sin transcendentalismo alguno"<sup>36</sup>.

El efecto fundamental del principio *solve et repete* por otra parte, es la de constituir un requisito de admisibilidad de los recursos gubernativos y contencioso-administrativo. La Corte Federal ha señalado que el incumplimiento de dicho requisito crea una situación impeditiva que no tiene posibilidad de subsanación y, por tanto, constituye un supuesto típico de inadmisibilidad del recurso"<sup>37</sup>.

Ahora bien, y ello es indudable, el principio *solve et repete* no está consagrado con carácter general en nuestro sistema tributario.

Debe distinguirse sin embargo, los casos en que está establecido como requisito previo a un recurso administrativo o gubernativo, de los casos en que está consagrado como requisito procesal previo a un recurso contencioso-administrativo.

En el primer caso, en materia de multas fiscales, por ejemplo, está consagrado con carácter general. En efecto, el Artículo 423 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "el apelante deberá pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación.

En el ámbito municipal y también en materia de multas fiscales, la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito

---

aceptar o no la garantía del contribuyente, apreciación ésta que corresponde hacer al órgano administrativo con arreglo a los fines que persigue el "solve et repete": asegurar la ejecutoriedad del acto impositivo".

36. Vid. Rafael de Mendizabal Allende, "Significado actual del Principio "solve et repete", en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid, 1964, pág. 153.
37. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* N° 25, pág. 100.

Federal, asimismo, en su artículo 150, lo consagra como principio general. En las demás materias rentísticas, no hay una declaratoria general sobre la necesidad de cumplir el principio *solve et repete*. Sin embargo, la mayoría de las leyes fiscales especiales lo exigen como requisito para la procedencia de los recursos administrativos o gubernativos a que haya lugar contra liquidaciones fiscales.

En materia contencioso-administrativo, por el contrario no hay en el ordenamiento jurídico venezolano consagración general sobre la necesidad del previo pago como requisito de admisibilidad del recurso respectivo. Solamente en algunas leyes especiales está consagrado. Por ejemplo, el artículo 83 de la Ley de Impuesto sobre la Renta establece, en este sentido, que "para interponer la apelación, el reclamante deberá afianzar o pagar previamente el monto de la planilla liquidada". En relación al afianzamiento debe, sin embargo señalarse, como lo ha hecho la Corte, que "ha sido más tolerante el legislador patrio al permitir que, en determinados casos, el previo pago para recurrir pueda ser sustituido por afianzamiento. Pero también en este caso la constitución de la garantía viene a ser requisito de tan ineludible cumplimiento, como lo es el propio pago en aquellas situaciones en las que se admite fianza"<sup>38</sup>.

Ahora bien, en el ámbito municipal, como consecuencia de lo anteriormente señalado, tampoco hay ni puede haber consagración especial del principio *solve et repete* en el recurso contencioso-administrativo, y ello porque esta materia y la regulación de sus requisitos procesales y de admisibilidad, está reservada al Poder Nacional.

Por tanto, en los recursos contencioso-administrativo contra actos del Gobernador del Distrito Federal, no puede la Corte, en nuestro criterio, y en ausencia de norma legal expresa que lo consagre, rechazar un recurso por falta de pago o afianzamiento de la respectiva liquidación recurrida. Ello no impide por supuesto, que el principio de la no suspensión de los efectos del Acto Administrativo por la interposición de recursos, quede

---

38. Vid. Sentencia de la Antigua Corte Federal de 29 de julio de 1959, en *Gaceta Forense* N° 25, pág. 100.

en su plena efectividad, por lo que la autoridad administrativa podrá siempre hacer cobrar administrativa o judicialmente las rentas liquidadas en los actos administrativos fiscales recurridos<sup>39</sup>.

En todo caso, es conveniente señalarlo, el principio *solve et repete* ha sido hondamente criticado por la doctrina más reciente por ser violatorio se ha dicho, del principio de la seguridad jurídica<sup>40</sup>, y violatorio del principio de la igualdad. En este último sentido se ha dicho que el requisito *solve et repete* infringe el principio de la igualdad en dos de sus facetas: 1. "En la esfera procesal destruye el inestable equilibrio de las partes litigantes. La posición de supremacía de la Administración Pública, que, como gráficamente se ha dicho, por mucho que consienta en agacharse es siempre un gigante, y sus inmediatas consecuencias (presunción de legitimidad y potestad ejecutoria), se ve reforzada por un obstáculo defensivo de gran envergadura"; 2. "Significa además una discriminación en perjuicio de los económicamente débiles. El previo pago significa un mayor gravamen para el ciudadano menos afortunado, como cualquier economista podría corroborar, en virtud de la llamada ley de utilidad decreciente".

#### IV. CONCLUSION

8. Como conclusión, podemos señalar:

A) Que los actos administrativos fiscales gozan de la prerrogativa de la "ejecutividad", es decir, tienen el carácter de título ejecutivo.

B) Sin embargo, los actos administrativos fiscales no pueden ejecutarse forzosamente por la Administración, sino que

39. En este sentido Vid. Sentencia del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta de 28 de enero de 1965 citada en nota N° 35.

40. Vid. Manuel Francisco Clavero Arévalo, "El problema del previo pago en la reciente Jurisprudencia" en *Revista de Administración Pública*, N° 41, Madrid, 1963, pág. 173.

41. Vid. Rafael de Mendizabal Allende, "Significado actual del Principio *solve et repete*", *loc. cit.*, pág. 155.

ésta ha de acudir a los órganos jurisdiccionales para, por medio de un procedimiento especial, ejecutar el acto.

C) En todo caso, los recursos que se interpongan contra liquidaciones fiscales y sus actos confirmatorios no suspenden los efectos del acto recurrido, por lo que siempre pueden hacerse ejecutar por la Administración.

D) El principio *solve et repete* no tiene una consagración generalizada en materia contencioso-administrativa, por lo que, en ausencia de norma legal expresa, no puede exigirse como requisito procesal de admisibilidad del respectivo recurso.



SEGUNDA PARTE

# JURISPRUDENCIA

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:  
REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y  
ACTOS ADMINISTRATIVOS  
(Vol. III)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser



## I. LOS REGLAMENTOS

### 1. LA POTESTAD REGLAMENTARIA

429. CSJ - SPA 10-5-65  
G.F. N° 48, pp. 122-123

*Es inherente a la actividad administrativa, el dictar actos que contengan normas de carácter general, sometidas, sin embargo, a las leyes.*

Dotada como está la Corte, en Sala Político-Administrativa, de la competencia específica para decidir acerca de la nulidad, por inconstitucionalidad, de los Reglamentos que dicte el Ejecutivo Nacional conforme a la atribución que le confiere el artículo 190, ordinal 10 de la actual Constitución, que concordaba con el artículo 108 ordinales 2º y 3º de la Constitución derogada, (bajo cuya vigencia se dictó el Reglamento impugnado), ha de procederse, en el caso de autos, a determinar si las disposiciones reglamentarias que se impugnan son o no contrarias al espíritu, propósito o razón de la Ley primaria que les dio nacimiento. Y, para ello, procede el análisis de cada norma del Reglamento en relación a las correspondientes de la Ley. Pero antes es indispensable dejar fijados algunos de los principios fundamentales en los que descansa la facultad reglamentaria.

Es inherente a la función administrativa la facultad que tiene la Administración de dictar actos que contengan normas de carácter general. Los reglamentos son, precisamente, actos de esta naturaleza. Dentro de la clasificación general de éstos figura el que se denomina subordinado, porque es dictado para complementar la Ley o asegurar su ejecución. La actividad reglamentaria está en estos casos limitada y encausada por la norma legal, y de ahí que toda disposición reglamentaria que viole la Constitución o las Leyes es susceptible de anulación o de inaplicación en los casos concretos.

Sin embargo, dentro de estas limitaciones se reconoce a los reglamentos un campo de acción relativamente amplio en cuanto tienden al desarrollo del texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra normas fundamentales. Se admite así, que, por vía reglamen-

taria, puedan establecerse formalidades o requisitos no previstos en la ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar a fin de evitar dudas. Pero en este último supuesto y, en general, cuando la administración interpreta el sentido de la ley por vía reglamentaria, insiste la doctrina en que ha de entenderse que la interpretación afirmada es válida en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa.

En el ordenamiento legal venezolano la facultad reglamentaria está conferida por la Constitución al Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien por consiguiente, puede "reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón". Según esta norma, las disposiciones de los reglamentos que conforme a ella han de dictarse, tienen el carácter de normas secundarias respecto a las de la ley, que son en este caso las primarias. O sea, que cada reglamento es el complemento de determinada ley, cuya finalidad es facilitar la ejecución de ésta.

430.

CSJ - SPA

13-6-67

G.F. N° 56, 1967, pp. 211-215

*El Gobernador tiene potestad para a través de los reglamentos organizar las oficinas bajo su dependencia y los servicios públicos.*

En el escrito de los representantes legales de la Municipalidad y entre otras razones pertinentes al caso dirigidas a destruir los argumentos de la actora, se plantea un nuevo aspecto del problema no considerado por las partes hasta ese momento, al afirmar que la solicitud de nulidad del instrumento legal en que se fundan las resoluciones impugnadas "debe ser declarada improcedente por este Alto Tribunal, en virtud de que no tiene materia sobre qué decidir porque fue derogado el Decreto en referencia por el Reglamento del Servicio de Fiscalización de la Hacienda Municipal, publicado en la Gaceta Municipal N° 11.907 de fecha 27 de mayo de 1966".

Comenzando el examen de los puntos controvertidos por el último que se acaba de señalar, la Corte observa que si bien en estricta lógica carecería de objeto declarar la nulidad de un acto ya derogado, ello no excluye la posibilidad de que, en casos como el presente, se haga necesario considerar incidentalmente la cuestión de su legalidad al conocer de un recurso dirigido a anular otros actos ejecutados o cumplidos en conformidad con sus disposiciones.

En este orden de ideas resulta evidente que el primer punto a decidir en el presente proceso, que es el de la validez o nulidad del Decreto impugnado, en realidad ha sido planteado como una de las bases de sustentación del recurso de nulidad intentado por la actora contra las resoluciones a que se refiere su solicitud, ya

que fue el reparo formulado por un agente fiscal del Municipio, al revisar la contabilidad de la contribuyente, lo que determinó el conjunto de actuaciones relacionadas en la parte narrativa de este fallo, y es por ello que para decidir el recurso, en lo que atañe a dichas resoluciones, es indispensable examinar si el Gobernador del Distrito Federal actuó o no legalmente al dictar el referido decreto.

Según los artículos 28 y 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la autonomía municipal es ejercida, dentro de los límites de la entidad a que se aplican sus disposiciones, por intermedio de un Concejo Municipal y de un Gobernador que es la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico.

Entre otras atribuciones corresponde al Concejo Municipal dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para regular el ejercicio de la autonomía municipal conformando, naturalmente, su actuación a las normas legales que determinan el campo de su competencia, y a sus disposiciones debe sujetar, a su vez, su actuación oficial el Gobernador, como autoridad ejecutiva, en todo lo administrativo y económico.

Ahora bien, como el Gobernador tiene que ejercer sus atribuciones directamente o por intermedio de los organismos o funcionarios de su dependencia, la Ley le señala entre sus "deberes y facultades" organizar y dirigir las oficinas administrativas y "velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales propendiendo a su efectiva organización y mejora", para lo cual debe, si así lo requiere el cumplimiento de esas funciones, dictar los Reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, cuidando de no alterar su espíritu, propósito y razón. Dichas atribuciones aparecen consagradas en los ordinales 3º, 4º y 12º del artículo 14 de la Ley Orgánica respectiva y, con base en ellas, fue dictado el Decreto contra el que se recurre, no obstante que en su texto sólo se invocan las normas contenidas en los dos últimos de los citados numerales.

Pasando a examinar si el Gobernador alteró el espíritu, propósito o razón de las disposiciones legales que regulan la función fiscalizadora en el campo municipal y, en particular, las consagradas en las ordenanzas sobre hacienda y patentes municipales, se advierte que la primera de dichas ordenanzas ni crea ni organiza propiamente el servicio de fiscalización, limitándose a definirlo cuando expresa en su artículo 64 que "comprende las medidas adoptadas" para que las oficinas y funcionarios competentes hagan cumplir por los contribuyentes las disposiciones legales o reglamentarias que tengan relación con la hacienda municipal, medidas entre las cuales cabe incluir no sólo las sancionadas por el cuerpo deliberante del Municipio, sino también por su órgano ejecutivo, o las que ambos resuelvan adoptar de mutuo acuerdo. Entre esos funcionarios competentes la misma ordenanza señala al Síndico Procurador Municipal, a los Fiscales que para las distintas rentas determinadas

en las ordenanzas “o *designe el Gobernador*”, y a “los demás funcionarios que por las ordenanzas” o “*reglamentos* tengan tales atribuciones” (artículo 66). En concordancia con estas disposiciones, la propia Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que las declaraciones de los contribuyentes estarán sujetas “a fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador” (artículo 6), con lo que se desvanece toda duda respecto al alcance de las atribuciones de dicho funcionario en la materia a que se contrae específicamente el decreto impugnado por la recurrente.

En virtud de su función fiscalizadora los funcionarios que determinan las ordenanzas o reglamentos al igual que los que designe el Gobernador en acuerdo con las referidas disposiciones, tienen el deber de perseguir “las infracciones que cometen los contribuyentes”, “denunciar las contravenciones a las autoridades competentes para seguir los procedimientos e imponer las penas” correspondientes al caso, confrontar “los datos declarados por los contribuyentes con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización y, en caso de inconformidad proceder en la forma que determinen las ordenanzas o *los reglamentos especiales*”, según lo establecen, respectivamente, los ordinales 1º y 4º del artículo 68 de la Ordenanza sobre hacienda municipal.

Por otra parte, no debe confundirse la función fiscalizadora definida en los artículos citados y las funciones de investigación y clasificación que la ordenanza sobre patentes de industria y comercio atribuye a la Junta Clasificadora que se reúne sólo para revisar y poner al día el Padrón de Industriales y Comerciantes entre el 15 de noviembre y el 10 de diciembre de cada año y para “fijar la patente anual que pagará todo contribuyente en el año siguiente” (artículo 16 y 17). Esta fijación no es definitiva pues los contribuyentes que no estuvieren conformes con ella podrán recurrir a una Junta de Apelación, cuyas decisiones tienen, según la ordenanza, fuerza de cosa juzgada (artículos 22 y 23). En consecuencia, cuando un negocio ya patentado “hubiere aumentado sus actividades” se “mudare a un sitio de mayor importancia y capacidad” o “introdujere un nuevo ramo” y, con mayor razón, cuando el contribuyente haya omitido en su declaración, dolosamente o de buena fe, datos que de haber sido apreciados por la Junta de Clasificación hubieran alterado la clasificación del negocio y, por tanto, la fijación de la patente anual, el funcionario a quien corresponda su fiscalización está en el deber de hacerlo saber a sus superiores no sólo para que se practique “una liquidación adicional” sino para aplicar a los infractores las penas que determinen las Ordenanzas o Reglamentos.

El análisis de las disposiciones a que someramente se acaba de hacer referencia demuestra que el Gobernador del Distrito Federal está legalmente investido de la potestad reglamentaria tradicionalmente reconocida por nuestra legislación a los órganos ejecutivos en los diferentes niveles de la administración pública; que en ejercicio de esa potestad puede dicho funcionario organizar las ofici-

nas que están bajo su dependencia y los servicios municipales para lograr su más eficaz funcionamiento; que en los Reglamentos que dicte puede encomendar a los funcionarios que considere más idóneos para ello facultades fiscalizadoras invistiéndolos de autoridad para perseguir las infracciones que cometan los contribuyentes e imponerles las sanciones a que haya lugar, para confrontar los datos declarados por los contribuyentes con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización y, para proceder contra los infractores en la forma que se determine en las ordenanzas o "reglamentos especiales".

431. CSJ - SPA 11-11-69  
G.F. N° 66, 1969, pp. 121-123

*El Gobernador del Distrito Federal en el ejercicio de su función fiscalizadora, es competente para dictar reglamentos o cualquier otra actividad que sirva al logro de sus fines.*

La Corte para decidir este primer punto, procede a formular las siguientes observaciones:

En sentencia reciente, de fecha 13 de junio de 1967, la Sala conoció y decidió acerca de un recurso de nulidad del tantas veces citado Decreto N° 1, de la Gobernación del Distrito Federal, fundado en las mismas razones que sirven de base al presente recurso de nulidad, y, en la oportunidad de tal decisión, declaró sin lugar el recurso, por las razones que se resumen a continuación: consideró y considera la Sala necesario examinar la cuestión planteada, pese a que lógicamente carecería de objeto declarar la nulidad de un acto ya derogado, en atención a que se hace necesario estudiar la posible legalidad del Decreto, al conocer de un recurso dirigido a anular otros actos cumplidos en conformidad con sus disposiciones, ya que fue en virtud del reparo formulado por un agente fiscal del Municipio, que se dictó la resolución que ha sido impugnada, por lo cual es indispensable examinar si el Gobernador del Distrito Federal actuó legalmente al dictar el referido Decreto.

La Ley Orgánica del Distrito Federal dispone en sus artículos 11 y 28 que la autonomía municipal es ejercida por intermedio de un Concejo Municipal y de un Gobernador, que es la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico; al primero, le corresponde dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones para regular el ejercicio de la autonomía municipal y a tales disposiciones debe ceñir sus actuaciones el Gobernador, como autoridad ejecutiva; y por cuanto este último tiene que ejercer sus atribuciones directamente, o por intermedio de los funcionarios de su dependencia, la Ley lo faculta para organizar las oficinas administrativas y velar

por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, para lo cual debe dictar los reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar, desde luego, su espíritu, propósito y razón y fue en virtud de tales facultades, consagradas en los ordinales 3º, 4º y 12º del artículo 14 de la Ley de la materia, que se dictó el Decreto contra el cual se recurre. Considera la Sala que el Gobernador, al dictar el referido Decreto, no alteró el espíritu, propósito o razón de las disposiciones legales relativas a la función fiscalizadora en el campo municipal, ya que la Ordenanza sobre Hacienda Municipal no crea ni organiza el servicio de fiscalización, limitándose a definirlo (art. 64), y entre los funcionarios competentes para cumplir dichas funciones señala la ordenanza al Síndico Procurador Municipal, a los fiscales previstos en la Ordenanza, a los que *designa el Gobernador* y a los demás funcionarios que tengan tales atribuciones por las ordenanzas o reglamentos, y, a su vez, la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que las declaraciones de los contribuyentes estarán sujetas a la fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador (art. 6), de todo lo cual se deduce que está facultado ampliamente el Gobernador del Distrito Federal para dictar medidas de la naturaleza de las contenidas en el Decreto atacado y es en virtud de las funciones fiscalizadoras que tiene los funcionarios a que se ha hecho referencia, que éstos tienen el deber de denunciar las contravenciones y proceder en la forma que lo determine las ordenanzas o los reglamentos especiales.

Es conveniente advertir que la función fiscalizadora no debe ser confundida con las funciones de investigación y clasificación que corresponden a la Junta Clasificadora y a la Junta de Apelación y así cuando un negocio ya clasificado y patentado, aumente o modifique sus actividades, o cuando haya omitido dolosamente datos y referencias que han debido ser apreciados por las Juntas mencionadas, corresponde a los funcionarios clasificadores informar a quien corresponda, a fin de que se practique una liquidación adicional y se apliquen —si tal fuere el caso— las penas correspondientes.

El Gobernador del Distrito Federal puede, dictar los reglamentos necesarios para el mejor funcionamiento de los servicios y el decreto que ha sido objeto del recurso que se examina es, a juicio de la Sala, uno de esos reglamentos especiales destinados a mejorar la función fiscalizadora y la disposición contenida en el artículo 5º del Decreto en el cual se dispone que la Resolución en la cual se determina la liquidación adicional sea dictada por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Director de Liquidación, no contraría el principio en virtud del cual las funciones de liquidación y recaudación deben ser encomendadas a oficinas distintas, y más bien constituye una garantía para el contribuyente, ra-

zones por las cuales considera la Sala que no está viciado de nulidad el Decreto en cuestión, y así se declara.

432. CSJ - SPA 29-3-73  
G.O. N° 1607 Extr., 21-8-73, p. 42

*La potestad reglamentaria está tradicionalmente reconocida en nuestra legislación a las autoridades ejecutivas.*

Además, al examinar en varias sentencias si, al promulgar dicho decreto, el Gobernador del Distrito Federal alteró el espíritu, propósito o razón de las disposiciones legales que regulan la función fiscalizadora de la administración municipal y, en particular, las consagradas en la Ley Orgánica del Distrito Federal y en las ordenanzas sobre hacienda y patentes de industria y comercio, la Corte ha llegado siempre a la conclusión de que dicho funcionario está legalmente investido de la potestad reglamentaria tradicionalmente reconocida en nuestra legislación a los órganos ejecutivos en los diferentes niveles de la administración pública; y que el acto en cuestión es uno de los "reglamentos especiales" previstos expresamente en las ordenanzas ya citadas, cuyo objeto es hacer efectiva la función fiscalizadora que incumbe a la administración municipal en el Distrito Federal, y rodear el ejercicio de esa función de un conjunto de garantías que impidan o hagan menos frecuentes los errores o abusos en que puedan incurrir los agentes del Fisco Municipal encargados de fiscalizar a los contribuyentes, ofreciendo, al propio tiempo a éstos la posibilidad de hacer valer y defender sus derechos en el curso del procedimiento administrativo que en el propio decreto se establece.

*Véase Nos. 26, 156, 268, 270, 271, 278, 344, 367, 434, 436, 479, 482, 484, 485, 486, 491.*

## 2. REGLAMENTOS EJECUTIVOS

433. CFC - SF 23-3-39  
M. 1940, pp. 403-405

*El Ejecutivo tiene facultad para esclarecer, las dudas que se presenten en la aplicación de la Ley de impuestos, pero sin alterar, su espíritu, propósito y razón.*

La Corte, para resolver, hace las consideraciones siguientes:

*Primera.* Que el artículo 18 de la Ley de la Renta Nacional de estampillas acuerda al Ejecutivo Federal la facultad de esclarecer,

por decisiones de carácter general, las dudas que pudieran presentarse en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 19, sin alterar su espíritu, propósito y razón y procurando conciliar siempre los intereses del Fisco con las exigencias de la equidad; pero dicha ley no le confiere facultades para decidir en casos particulares en que surja discusión con los contribuyentes, sobre la naturaleza y alcance de los impuestos para su liquidación y pago;

*Segunda.* Que es principio fundamental consagrado por el artículo 41 de la Constitución Nacional, que: “La definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones”;

*Tercera.* Que la controversia o proceso fiscal relativo a impuestos federales es materia federal por disposición del número 7º, artículo 15 de la Constitución Nacional; y su conocimiento es de la competencia de los Tribunales Federales, por ministerio del número 5º, artículo 67 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República; y

*Cuarta.* Que en virtud de las consideraciones que anteceden, el presente asunto es extraño al procedimiento administrativo seguido hasta ahora, primero, por los funcionarios fiscales, y luego, —ante esta Corte— por la Compañía apelante, ya que ha quedado reducido a la discusión sobre la procedencia y pago del impuesto.

Por tanto, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara que no es competente para conocer de esta controversia fiscal en la forma en que inicialmente la propuso la recurrente, pues sólo lo es para conocer en segundo grado de la sentencia que sobre el particular dicte el correspondiente Tribunal Federal de Primera Instancia; por lo que, por el momento, no hay materia de fondo sobre qué decidir.

Del fallo dictado por esta Corte el 23 del corriente, el ciudadano Procurador General de la Nación pide aclaratoria y ampliación, en escrito presentado oportunamente, es decir, el día siguiente de la publicación, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil; y aun cuando dicho fallo es suficientemente claro, la Corte observa:

Se ha decidido que corresponde a los Tribunales Federales de Primera Instancia el conocimiento de las controversias fiscales relativas a impuestos federales; y, por tanto, que sobrepasa las atribuciones de los funcionarios del orden fiscal todo procedimiento o resolución sobre la procedencia o improcedencia, naturaleza y alcance del impuesto fiscal;

que impuesta una multa por los funcionarios fiscales dependientes del Ministerio de Hacienda, si surge controversia sobre la procedencia o improcedencia del impuesto, tal cuestión debe ser sometida al conocimiento de los Tribunales Federales, quedando en suspenso la resolución sobre la multa hasta que la aludida controversia sobre

el impuesto haya quedado decidida por la justicia federal, pues es entonces cuando puede saberse si hubo o no infracción de la Ley Fiscal. Por lo cual, en tal caso, la multa no podría ser definitiva sino cuando quede firme el fallo que declare tal infracción.

En caso de que el Ministro de Hacienda, no limitándose a acordar indulto de la multa, hubiere entrado a resolver sobre la procedencia del impuesto, su resolución constituiría una extralimitación de facultades, como lo asienta el fallo; y sólo podría tomarse esa resolución en concepto y diligencia para liquidación del impuesto, a los fines de su cobro posterior ante los Tribunales competentes.

En tal virtud, la aludida Resolución del Ministro de Hacienda no causa cosa juzgada, ni obliga ni autoriza al contribuyente para ejercer el recurso de apelación: impugnada como ha quedado la susodicha cuestión sobre la procedencia o no del impuesto, para ser discutida ante los referidos Tribunales.

Por las razones expuestas, se declara que el fallo de esta Corte dictado en este juicio el 23 del corriente, deja reservados los derechos de las partes en cuanto a la procedencia y cobro del impuesto.

434. CFC - CP  
G.F. N° 11, 1952, pp. 25-26

4-6-52

*Se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el legislador.*

Se altera el espíritu de la Ley cuando el acto reglamentario contiene excepciones o sanciones no previstas, o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el Legislador.

Del propio articulado de la Ley de Tránsito Terrestre aparece autorizado el Ejecutivo Federal para crear cuando lo juzgue conveniente la Inspectoría General del Tránsito y para dotar dicho organismo de atribuciones.

El propósito legislativo se evidencia del contexto de la Ley: regir el tránsito en general, en toda la Nación, y unificar las medidas mediante un organismo nacional.

La misión de crear el organismo previsto en la Ley es confiada al Poder Ejecutivo, sin duda, porque rozando la materia del tránsito directamente el orden público, en nuestro régimen constitucional corresponde al mantenimiento de éste al Poder Federal (Inciso 3°, Art. 15 de la Constitución Nacional).

La misma consideración de hallarse el tránsito urbano y extraurbano en estrecha relación con el orden público explica asimismo lo amplio de la facultad otorgada por la Ley al Ejecutivo Federal, y al mismo tiempo justifica la procedencia de las medidas. Cuando

ellas son de la naturaleza de las impugnadas, debe corresponder su planteamiento al Poder Ejecutivo, tanto por la competencia constitucional de este órgano como por cuanto es constante la doctrina y la jurisprudencia en reconocer a las autoridades ejecutivas la facultad de apreciar las circunstancias en punto a oportunidad y conveniencia y la facultad discrecional de adoptar, suprimir o modificar providencias en que se halle interesado el orden público.

Encuentra la Corte, en consecuencia, que no existen antinomias ni contrasentidos entre la Ley de Tránsito y el Decreto N° 253, en cuanto éste crea la Inspectoría prevista en la Ley y la dota de atribuciones; y tampoco entre las medidas impuestas a aquellos ordenamientos, porque ellas (las medidas) tienen por finalidad facilitar en interés común problemas relacionados con el tránsito urbano en toda la Nación.

435. CF 24-9-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 151

*Es función del reglamento ejecutivo prever y desarrollar las consecuencias de la Ley, ir más allá de esto, lo vicia de ilegalidad.*

El decreto reglamentario o reglamento Ejecutivo, tomado en su acepción estricta, —que es la que interesa en este caso—, tiene como antecesor a la Ley, de la cual es derivación, efecto y corolario. Esta sienta el principio, aquél prevé y desarrolla sus consecuencias, facilita su aplicación a los pormenores y determina en detalle las medidas necesarias para su aplicación. De ahí que cuando el reglamento ejecutivo se propasa y, se ocupa de reparar las deficiencias de la ley, regula cuestiones no comprendidas en ella, o se aparta del espíritu, propósito y razón que lógicamente han debido guiar al legislador en su elaboración, se está en presencia de una extralimitación de atribuciones, en el primer caso; y de una violación de texto constitucional en el segundo; y en uno y otro, de un reglamento ejecutivo viciado, en todo o en parte, de ilegalidad por violatorio de expresas normas de la Ley Fundamental.

436. CSJ - SPA 10-5-65  
G.F. N° 48, 1965, pp. 122-132

*La facultad reglamentaria de la administración está limitada por la Constitución y la norma legal que reglamenta, pero esto no impide que use términos nuevos o exija formalidades diferentes siempre que respete el espíritu, propósito y razón de la Ley que reglamenta.*

Dotada como está la Corte, en Sala Político-Administrativa, de la competencia específica para decidir acerca de la nulidad, por constitucionalidad, de los Reglamentos que dicte el Ejecutivo Nacional conforme a la atribución que le confiere el artículo 190, ordinal 10 de la actual Constitución, que concordaba con el artículo 108 ordinales 2º y 3º de la Constitución derogada, (bajo cuya vigencia se dictó el Reglamento impugnado), ha de procederse, en el caso de autos, a determinar si las disposiciones reglamentarias que se impugnan son o no contrarias al espíritu, propósito o razón de la Ley primaria que les dio nacimiento. Y, para ello, procede el análisis de cada norma del Reglamento en relación a las correspondientes de la Ley. Pero antes es indispensable dejar fijados algunos de los principios fundamentales en los que descansa la facultad reglamentaria.

Es inherente a la función administrativa la facultad que tiene la Administración de dictar actos que contengan normas de carácter general. Los reglamentos son, precisamente, actos de esta naturaleza. Dentro de la clasificación general de éstos figura el que se denomina subordinado, porque es dictado para complementar la ley o asegurar su ejecución. La actividad reglamentaria está en estos casos limitada y encausada por la norma legal, y de ahí que toda disposición reglamentaria que viole la Constitución o las Leyes es susceptible de anulación o de inaplicación en los casos concretos.

Sin embargo, dentro de estas limitaciones se reconoce a los reglamentos un campo de acción relativamente amplio en cuanto tienden al desarrollo del texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra normas fundamentales. Se admite así, que, por vía reglamentaria, puedan establecerse formalidades o requisitos no previstos en la ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar a fin de evitar dudas. Pero en este último supuesto y, en general, cuando la administración interpreta el sentido de la ley por vía reglamentaria, insiste la doctrina en que ha de entenderse que la interpretación afirmada es válida en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa.

En el ordenamiento legal venezolano la facultad reglamentaria está conferida por la Constitución al Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien por consiguiente, puede "reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón". Según esta norma, las disposiciones de los reglamentos que conforme a ella han de dictarse, tienen el carácter de normas secundarias respecto a las de la ley, que son en este caso las primarias. O sea, que cada reglamento es el complemento de determinada ley, cuya finalidad es facilitar la ejecución de ésta.

Sentados los principios que anteceden, es procedente analizar, a la luz de ellos, las disposiciones del "Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda" cuya nulidad ha sido solicitada.

1) Artículo 105 del Reglamento. Se impugna este artículo por estimarse que, si la Ley no exige a los propietarios o arrendadores, como requisito para presentar solicitudes o interponer recursos en materia inquilinaria, la obligación de acompañar la constancia de estar solvente el inmueble respectivo con las Rentas Municipales correspondientes, ese requisito no puede ser tampoco exigido por el Reglamento como se hace en el artículo 105 *ejusdem*.

Considera la Corte que la mera circunstancia de que un Reglamento contemple alguna formalidad que no aparezca en la Ley, no es razón suficiente para estimar alterada la relación de legalidad entre ambos estatutos. Lo contrario sería establecer que los Reglamentos deberían ser la reproducción fiel y exacta de la Ley, y, por consiguiente, carentes de toda utilidad y objeto.

Por tanto, pues; sí puede y debe el Reglamento desarrollar las normas de la Ley mediante disposiciones acordes con ella, siempre que no contradigan su texto y su intención, e, incluso, establecer formalidades o requisitos no previstos en el texto legal pero indispensable para asegurar su cumplimiento, según el criterio doctrinal ya expuesto.

En el caso de autos es necesario observar, que el requisito que se impone al propietario o arrendador en el artículo 105 del Reglamento, relativa a la obligación de acompañar con toda solicitud o recurso la solvencia del inmueble respectivo con las Rentas Municipales, si bien es cierto que no aparece enunciado o previsto en ninguna norma en la "Ley de Regulación de Alquileres, ello no contradice en forma alguna el espíritu propósito o razón de la misma y en cambio es una colaboración que se deben los poderes en pro del cumplimiento de los fines del Estado, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 118 de la Constitución Nacional. La referida exigencia, a cargo del propietario o arrendador, y en ninguna forma impuesta por el Reglamento al inquilino, no interfiere ni dificulta el ejercicio de aquel recurso o apelación, pues también ha de entenderse que es obligación del contribuyente estar solvente en el pago de los impuestos, ya sean éstos nacionales, estatales o municipales.

Por tales razones, la Corte considera que el artículo 105 del Reglamento impugnado no es contrario al espíritu, propósito y razón de la Ley de Regulación de Alquileres; y por tanto no es violatorio del artículo 190, ordinal 10º de la Constitución, en razón de lo cual es improcedente su anulación, como se ha solicitado.

2) Artículos 109 y 110 del Reglamento. Con relación a la impugnación de estos artículos, es necesario hacer las observaciones siguientes:

A) El artículo 109 del texto reglamentario crea un recurso en favor del arrendatario o subarrendatario, para el caso en que estimaren que, a pesar de la rebaja ordenada en el artículo 38 de la Ley, el canon de arrendamiento resultante fuere superior al que correspondería por la aplicación de los porcentajes determinados en el

Decreto N° 184 de la Junta Revolucionaria de Gobierno. En este caso, y, según la citada norma reglamentaria, el arrendatario o subarrendatario “tendrá derecho a pedir, mediante el procedimiento establecido en este Reglamento para tramitar las solicitudes de regulación, que la regulación existente fuere revisada y ajustada, si fuere el caso, a los porcentajes determinados en dicho Decreto”.

Observa la Corte que, con motivo de la rebaja de los alquileres ordenada en el artículo 38 de la Ley de Regulación de Alquileres, sólo se previó el recurso que en el Parágrafo Cuarto de dicha norma se concede al *arrendador* o subarrendador, para el caso en que consideren que el canon de arrendamiento resultante de la aplicación de la rebaja de que habla ese artículo, no se ajusta a los rendimientos establecidos en el Decreto N° 184 ya citado. Pero ese recurso no lo concede la Ley al arrendatario o subarrendatario, y, por tanto, no podía el Reglamento, sin violar los principios en que se basa el poder reglamentario, crearlo por su cuenta.

Ya el legislador, al acordar la rebaja señalada en el artículo 38 de la Ley, había actuado en favor de los derechos de los arrendatarios; y así se reconoce en la Exposición de Motivos de aquel texto legal, cuando se asienta: “el proyecto de Ley lejos de consagrar una rebaja en su sentido más estricto, lo que ha hecho es sustituir en condiciones excepcionales, el derecho del inquilino a solicitar revisión o regulación”.

En las propias Cámaras Legislativas, con ocasión de la discusión de la Ley, quedó ratificado el anterior criterio, al considerarse que la rebaja general de alquileres establecida en el artículo 38 de la Ley tenía su causa inmediata en la duda que existía respecto a las regulaciones hechas en el régimen anterior; y esto, unido al hecho cierto del alto costo de la vivienda, indujo a que se dictara una norma de excepción que sirviese de correctivo eficaz y rápido del problema, ya que la vía normal de la revisión de los cánones hubiese sido demasiado larga.

Sin embargo, a fin de corregir posibles injusticias derivadas de la rebaja general, se concedió a los arrendadores o propietarios el recurso consagrado en el Parágrafo Cuarto del Artículo 38 de la Ley, mediante el cual puede obtenerse la adecuación del canon a los porcentajes de rentabilidad permitidos en el Decreto N° 184 ya citado.

Tal criterio ha sido también el sustentado en el presente caso por la Procuraduría General de la República, al estimar que la intención del legislador fue conceder este recurso al arrendador solamente, “pues considero —afirma— que el inquilino quedó suficientemente protegido con la rebaja”; y, en tal virtud, la Procuraduría opina que sí procede la nulidad de la aludida disposición reglamentaria.

De los anteriores razonamientos deduce la Corte que el Reglamento impugnado, al consagrar en el artículo 109 un recurso contrario al espíritu y propósito que inspiró el respectivo texto legal, ha con-

trariado la norma constitucional que confiere al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, atribución para reglamentar las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, contenida en el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución.

B) La anulación del citado artículo 109 del Reglamento, trae como consecuencia la anulación del artículo 110 *ejusdem*.

Esta norma, en efecto, se limita a fijar el procedimiento a seguir en los casos en que se ejercite el recurso que crea el artículo 109. Por tanto, y por las razones que anteceden, también es procedente la nulidad del artículo 110 del Reglamento impugnado.

3) Artículo 111 del Reglamento. Este artículo, cuya nulidad también se solicita, limita a seis (6) meses, contados desde la fecha de vigencia de la Ley, el plazo para interponer el recurso a que se refiere el Parágrafo Cuarto del artículo 38 *ejusdem*, relativo a la solicitud de fijación de un nuevo canon de arrendamiento de acuerdo con las reglas del Decreto N° 184.

Se observa, a este respecto, que la Ley, al consagrar este recurso en favor de los propietarios o arrendadores, no determinó ningún plazo para su ejercicio; por consiguiente, la intención del legislador fue la de conferir tal derecho sin límite de tiempo. En tales circunstancias no podía el Reglamentador de la Ley restringir el ejercicio de tal derecho, fijando caprichosamente un lapso que no emana del estatuto legal primario.

La Procuraduría de la República, al sostener la validez de la citada disposición reglamentaria, invoca, como fundamento de ella, el artículo 12 de la Ley, que establece: “El procedimiento administrativo conforme al cual deban tramitarse las regulaciones será establecido por el Ejecutivo Nacional. Dicho procedimiento deberá asegurar a las partes las garantías procesales indispensables para el ejercicio de sus derechos, particularmente cuando puedan suscitarse discrepancias. En este caso, se concederá a las partes *términos* suficientes para contestar las pretensiones contrarias; promover y evacuar pruebas e *interponer los recursos legales pertinentes*”.

Estima la Corte que la disposición transcrita sólo confiere al Ejecutivo Nacional la facultad de fijar “el procedimiento administrativo conforme al cual deban tramitarse las regulaciones...” esto es, regular el trámite a seguir una vez que una regulación ha sido solicitada, fijando, en consecuencia, “los *términos suficientes* para contestar las pretensiones contrarias; promover y evacuar pruebas, e interponer los *recursos legales pertinentes*”.

Ahora bien, “los *recursos legales pertinentes*” a que se refiere la citada disposición, no son otros que aquellos recursos que se contemplan dentro del procedimiento creado por el Reglamento en virtud de la disposición indicada, y que se prevén en el Capítulo Sexto del propio Estatuto reglamentario, por ejemplo, los previstos en los artículos 89, 90, 91 y 92 *ejusdem*. Pero, en manera alguna, puede interpretarse que, con base en el citado artículo de la Ley, puedan

restringirse o de algún modo modificarse los plazos directamente previstos por la Ley.

Por consiguiente, si para el ejercicio del recurso establecido en el artículo 38, Parágrafo Cuarto, de la Ley, no fija ésta ningún plazo, tampoco puede hacerlo el Reglamento, por cuanto éste sólo está facultado para marcar los plazos de los recursos que él cree al fijar el procedimiento respectivo, mas no para alterar los de los recursos que, en virtud de la ley, preexisten a tal procedimiento y que son, precisamente, los que, una vez ejercidos, dan origen a ese procedimiento de creación reglamentaria.

También este artículo del Reglamento va en contra de los principios anteriormente examinados, y, por ello, procede la impugnación de que ha sido objeto.

*Voto Salvado del Magistrado, Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez.*

El Magistrado, Doctor José Gabriel Sarmiento Núñez disiente y salva su voto en la sentencia que antecede, por estimar que, además de las disposiciones anuladas, también ha debido anularse, por inconstitucional, el artículo 105 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto sobre Desalojo de Vivienda, por las razones siguientes:

Ha sido impugnado el referido artículo reglamentario, por estimarse que, si la Ley no exige a los propietarios o arrendadores, como requisito para presentar solicitudes o interponer recursos en materia inquilinaria, la obligación de acompañar la constancia de estar solvente el inmueble respectivo con las Rentas Municipales correspondiente, ese requisito no puede ser tampoco exigido por el Reglamento como se hace en el artículo 105 *ejusdem*.

Considera el Magistrado exponente, que la mera circunstancia de que un Reglamento contemple alguna formalidad que no aparezca en la Ley, no es razón suficiente para estimar alterada la relación de legalidad entre ambos estatutos. Lo contrario sería preconizar que los reglamentos deberían ser la reproducción fiel y exacta de la Ley, y, por consiguiente, carentes de toda utilidad y objeto.

Por tanto, pues, sí puede y debe el Reglamento desarrollar las normas de la Ley mediante disposiciones acordes con ella, siempre que no contradigan su texto y su intención, e, incluso, establecer formalidades o requisitos no previstos en el texto legal pero indispensables, por su vinculación al texto legal, para asegurar su cumplimiento, según el criterio doctrinal ya expuesto.

Sin embargo, en el caso de autos, es necesario observar que el requisito que se impone al propietario o arrendador en el artículo 105 del Reglamento, relativo a la obligación de acompañar con toda solicitud o recurso la solvencia del inmueble respectivo con las Rentas Municipales, no solamente no aparece enunciado o previsto en ninguna norma de la Ley de Regulación de Alquileres, sino que no constituye una formalidad necesaria para el cumplimiento de esa

Ley. Al contrario, se trata de una cuestión completamente ajena a la materia inquilinaria, cual es el ramo de *impuestos municipales*, cuya solvencia, en lo que respecta al inmueble objeto del arrendamiento, en nada afecta las relaciones entre arrendador y arrendatario que son el objeto exclusivo de la Ley y de su Reglamento.

Que un inmueble esté o no solvente por impuesto de cualquier naturaleza que sean, en nada impide que pueda ser objeto de arrendamiento. Las deudas que por razón de dicho inmueble puedan existir, habrán de ser motivo del respectivo cobro, por los medios —privilegiados para las rentas públicas— otorgados por las leyes. Pero en forma alguna es procedente interferir o dificultar el ejercicio de los derechos mediante la exigencia de requisitos extraños a la naturaleza misma de esos derechos.

Estima el exponente que no es adecuado al caso de autos el criterio expuesto por la Procuraduría y ratificado en el fallo, mediante el cual se sostiene que si bien la obligación de presentar la constancia de solvencia no interesa directamente para los fines específicos de la Ley de Regulación de Alquileres, no es contraria a ella, y, en cambio, persigue un objetivo lícito, respetable y útil, cual es el de la colaboración que entre sí deben prestarse las diversas ramas del Poder Público en la realización de los fines del Estado. Es improcedente en este caso tal criterio, porque, aun admitiendo que el artículo 118 de la Constitución que consagra ese principio de colaboración se extienda no sólo a las ramas clásicas: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, sino también al Poder Municipal, tal colaboración no puede en modo alguno autorizar que se usurpen e interfieran las funciones que a cada rama del Poder Público confieren la Constitución y las leyes. La colaboración a que allí se alude no debe ir más allá de los derechos y atribuciones de los entes públicos que tienden a la realización de los fines del Estado.

La propia sentencia, al analizar los principios fundamentales derechos de reglamentación observa, que, por esa vía, pueden establecerse formalidades o requisitos no previstos en la Ley; pero siempre que sean necesarios para asegurar y, sobre todo, *facilitar su cumplimiento*; y en el caso de autos, el requisito de presentar la solvencia del inmueble por impuestos municipales para recurrir, no solamente carece de toda finalidad tendiente al cumplimiento de la legislación inquilinaria, sino que constituye una traba para el cabal y oportuno ejercicio de los derechos del propietario o arrendador, cuales son las solicitudes y recursos que, en protección de sus derechos, les acuerda la ley.

Hay que tener en cuenta además, que los plazos establecidos en la legislación inquilinaria para ejercer los recursos allí consagrados, son de evidente brevedad por la urgencia de la materia; en cambio, la tramitación y obtención de las solvencias requieren generalmente términos mayores, en virtud de los mecanismos administrativos que es necesario cumplir para su expedición.

3. REGLAMENTOS COMPLEMENTARIOS

437. CSJ - SPA 27-1-71  
 G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 18

*Los reglamentos que no tienen por objeto desarrollar preceptos legales, sino, en virtud de autorización legal, complementar la ley tienen en nuestro ordenamiento jurídico el mismo rango que los actos legislativos.*

Vistos tales alegatos y el dictamen de la Procuraduría General de la República, pasa la Sala a examinar el primero de los pedimentos enunciados, o sea, la declaratoria de nulidad del artículo 26 del Reglamento de la Zona de Pilotaje de Las Piedras actualmente en vigor, cuyo contenido reproducen textualmente los demandantes en uno de los párrafos transcritos en el capítulo anterior.

En resumen, dicho pedimento se funda en que, conforme al artículo 33 de la Ley de Pilotaje, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la autoridad necesaria para determinar en el reglamento de cada una de las zonas de pilotaje que creara, la forma de distribución de los ingresos provenientes del cobro de los derechos de habilitación, y en lugar de hacerlo así en el artículo 26 cuya nulidad se demanda, el Poder Ejecutivo delegó a su vez dicha autoridad en el Ministerio de Comunicaciones.

La ley de la materia sólo contiene disposiciones que, por su carácter general, pueden aplicarse a todas las zonas de pilotaje actualmente existentes o que se crearen en el futuro, pero la determinación de los límites de éstas, de los requisitos que deben llenarse mientras se navegue por ellas, de los símbolos, luces y señales especiales que deberán usarse en las mismas, de la cuantía del derecho de habilitación y de la forma de distribución de los ingresos provenientes del mismo, así como la regulación de otras materias semejantes, ha sido expresamente confiado en el articulado de la ley, al Poder Ejecutivo, quien con tal objeto debe dictar tantos reglamentos como sea necesario teniendo en cuenta las características o peculiaridades de cada zona. Estos reglamentos no tienen por objeto desarrollar disposiciones legales ya existentes, sino complementar la ley que reglamentan con otras previsiones sobre materias expresamente señaladas por el legislador, por lo cual tienen en nuestro ordenamiento jurídico el mismo rango que los actos legislativos. Podría decirse que son decretos-leyes sobre materias cuya regulación reserva el Congreso al Poder Ejecutivo por consideraciones de orden práctico. Por esa razón el Ejecutivo no puede utilizar otro medio que el establecido por el legislador para dar cumplimiento a los cometidos señalados en la ley de la materia, ni delegar en otra autoridad el mandato así recibido, sin infringir la norma de la que deriva la autoridad especial de que está investido.

Al dictar el Reglamento de la Zona de Pilotaje de las Piedras, en junio de 1957, el Poder Ejecutivo cumplió a medias lo ordenado en el artículo 33 de la Ley de la materia (ya que en el artículo 26 indica quien es el funcionario que debe distribuir los ingresos provenientes del derecho de habilitación), pero incurrió en una omisión y al propio tiempo, que en un exceso o desviación de poder, al atribuir al Ministerio de Comunicaciones la parte más importante y delicada de la delegación legislativa que contiene el aludido artículo 33, o sea, la fijación de las pautas reglamentarias conforme a las cuales ha de hacerse la distribución de los fondos recaudados.

#### 4. IRRETROACTIVIDAD DE LOS REGLAMENTOS

438. CSJ - SPA 22-6-71  
G.F. N° 72, 1971, p. 171

*El principio de la irretroactividad de la ley se aplica también a los Reglamentos.*

Alega el apelante que estando vigente para la época en que fue dictado el auto de reposición, el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, la reposición ha debido alcanzar hasta el momento del juicio en que el expropiante introdujera de nuevo su demanda acompañándola de los recaudos a que se refiere el artículo 19 de dicho Reglamento; todo ello de conformidad con el artículo 44 de la Constitución que dispone que "las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos en que se hallaren en curso".

Ahora bien, de los autos se evidencia que el presente juicio fue intentado varios años antes de entrar en vigencia el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, y que si bien es cierto que nuestra Constitución en su artículo 44 dispone la aplicación inmediata de las leyes de procedimiento, no es menos cierto que también establece, el mismo artículo, que "ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena"; y en el presente caso, pretender que se aplique una nueva norma procedimental a un acto del procedimiento realizado con toda legalidad varios años antes de entrar en vigencia la nueva disposición adjetiva, constituiría una inadmisibles aplicación retroactiva del artículo 19 del mencionado Reglamento, y así se declara.

En tal virtud, es innecesario considerar los alegatos del apoderado actor referentes a la posible inconstitucionalidad de la varias veces citada disposición reglamentaria.

*Véase N° 551.*

## 5. MUTABILIDAD DE LOS REGLAMENTOS

439. CFC - SPA  
M. 1942, p. 199

25-4-41

*No se puede hablar de derechos adquiridos frente a los actos de Autoridad.*

Consta de los documentos producidos, que el doctor Pedro del Corral obtuvo el cargo de Jefe del Servicio del Laboratorio del Hospital Vargas en concurso de oposición, por lo cual tiene derecho a desempeñarlo, durante el lapso reglamentario. Ese período, inicialmente (artículo 134, numeral 2º y 140 del Reglamento derogado de 26 de noviembre de 1936) de doce años, contados a partir del 1º de enero de 1937, fue reducido por el Reglamento vigente (artículos 116, ordinal 2º y 122) a ocho años, contados a partir del 1º de octubre de 1937. Ha alegado el doctor del Corral, no ser aplicables a su caso estas dos disposiciones últimamente mencionadas, por tratarse de un derecho genuinamente adquirido por él, y no serle, en consecuencia, cercenable por legislaciones ulteriores, en virtud del principio de irretroactividad de la Ley, consagrado en nuestra Carta Fundamental. A esto, la Corte observa, que el Reglamento del Hospital Vargas es un acto de autoridad del ejecutivo Federal, y por lo tanto, no pueden aducirse contra él derechos adquiridos. Estos únicamente pueden hacerse en materia contractual, o contra las disposiciones del Poder Público, que no constituyan actos de autoridad, sino actos de gestión, en los cuales el Estado se asimila a los particulares, bien sean éstos personas naturales o jurídicas. Por estas razones, considera la Corte, que el período del doctor del Corral, como Jefe de Servicio del Laboratorio del Hospital Vargas, es sólo de ocho años y finaliza el 1º de octubre de 1945, y así se declara.

*Véase N° 439 y 440.*

## 6. LIMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

*Véase Nos. 433 y ss.*

## 7. VIGENCIA

*Véase N° 612.*

## 8. GENERALIDAD

*Véase N° 484.*

9. DIFERENCIAS ENTRE ACTOS REGLAMENTARIOS Y  
ACTOS INDIVIDUALES

439bis. CSJ - PA 2-11-67  
GF N° 58, 1967, p. 39

*Los actos de carácter reglamentario están destinados a un número indeterminado de personas; si el acto está dirigido a varias personas, pero determinadas, es un acto de efectos particulares.*

A este respecto, bastaría analizar el alcance del acto que se discute para apreciar la diferencia que existe entre él y un acto reglamentario. En efecto, una disposición reglamentaria tiene siempre el atributo de la generalidad, porque se aplica, dentro de los supuestos de hecho que contempla y en relación con la materia legal cuya ejecución regula, a un número indeterminado de personas. El Acuerdo que se impugna tiene un carácter distinto porque la decisión que contiene se refiere a un grupo de personas individualmente determinadas. La circunstancia de que la situación jurídica creada por el acto cuya validez se discute esté dirigida a más de una persona, en virtud del número de ellas, no modifica su individualidad, motivo por el cual continúa siendo un acto administrativo de efectos particulares. En consecuencia, estima la Sala que carece de fundamento el alegato según el cual, el acto administrativo impugnado es una decisión de efectos generales y contenido reglamentario.



que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la administración...

Es unánime la doctrina cuando señala que: "Si la ley y la costumbre no preceptúan una forma determinada, la autoridad administrativa puede servirse de cualquier forma adecuada para la orden concreta".

442. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 74

Como sucede en el caso de autos, y en muchos otros, las actuaciones de los funcionarios no están sometidas a plazos previamente determinados; esas actuaciones por lo general no son públicas, en el sentido de que el interesado no tiene acceso fácil al expediente y por lo tanto, el procedimiento se desarrolla prácticamente a sus espaldas.

443. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 71

Sin embargo, no puede concluirse que este silencio de la disposición administrativa citada signifique que tal derecho no existe porque es principio general, sancionado por el C.P.C., artículo 175, —texto que se tiene por supletorio del contencioso-administrativo— que "De toda sentencia definitiva dictada en primera instancia se da apelación salvo disposición especial en contrario".

444. CSJ - SPA 19-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 133-134

*En el procedimiento administrativo que deben observar los órganos de la administración pública, no puede equipararse, en su aspecto formal, la decisión administrativa con la sentencia como acto típico de conclusión normal del proceso civil.*

Ante la ausencia de legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisores de esta importante rama gubernamental, han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose generalmente a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la administración ante el supuesto planteado. En los casos de nulidad de dichas decisiones, la presencia, ante el órgano jurisdiccional, del respectivo expediente administrativo —de obligatoria solicitud—, ha venido

sirviendo como elemento de integración de las escuetas resoluciones gubernamentales. Sin embargo, aún dentro de un adecuado régimen de procedimiento administrativo, no es posible equiparar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es de conclusión normal del proceso civil. De la misma manera, el procedimiento administrativo en general, no puede estar dotado de la misma técnica formalista que el proceso civil ordinario.

Por consiguiente, no puede pretenderse que las Resoluciones de los funcionarios de la administración pública cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil, en este caso, las fijadas en el artículo 182 del C. de P. C., como lo afirma la actora.

445. CSJ - SPA 15-1-74  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, pp. 44-45

*La regulación del procedimiento administrativo es diferente a la regulación del procedimiento jurisdiccional; y la decisión administrativa resultante puede estar fundada en razones diferentes a las invocadas por los interesados.*

Vista la resolución cuestionada, los argumentos aducidos por la recurrente para demandar la nulidad de aquella y el dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, pasa la Corte a decidir el recurso de fundamento en las siguientes consideraciones:

Los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil disciplinan el quehacer de los tribunales como órganos en lo contencioso de la administración de justicia, partiendo del principio según el cual, en el proceso civil, es a las partes a quienes corresponde impulsar el procedimiento, así como alegar y probar lo que estimen conveniente en apoyo de sus respectivas pretensiones. El juez debe limitarse a sustanciar y decidir el proceso de acuerdo con la ley y con lo alegado y probado en autos.

La actuación de la autoridad administrativa en el procedimiento que regula el registro de una marca de comercio está regida por principios diferentes, pues el Registrador de la Propiedad Industrial no es un juez ni sus decisiones son actos jurisdiccionales. Cuando dicho funcionario acuerda o niega el registro de una marca de comercio ejerce una función eminentemente administrativa y, aun en el caso de oposición fundada en algunas de las causales señaladas en los artículos 33, 34 y 35 de la ley, no decide un conflicto entre litigantes que sostienen derechos opuestos. Por tal motivo el registrador está obligado a acceder o no a la solicitud de registro, independientemente de que haya habido o no oposición en el curso del procedimiento, y puede fundar su decisión en razones de hecho o de derecho diferentes a las invocadas por los interesados en el

curso del procedimiento. Si éstos han producido pruebas, las apreciará, desechará o estimará, al decidir sobre la procedencia del registro, teniendo por norte de sus actos más que la verdad procesal, las características de cada caso concreto en relación con las situaciones de hecho que determinan su actuación dentro del marco de la ley. El artículo 80 de la Ley de Propiedad Industrial no constituye, por lo tanto, una limitación a la potestad que tiene la autoridad administrativa de fundar su decisión en causales o hechos diferentes a la que haya invocado el opositor para solicitar que se niegue el registro de la marca.

En cambio, la forma “escrita y razonada” es un requisito esencial para la validez de la resolución donde se niegue el registro de una marca de comercio. Tal requerimiento es exigido expresamente en el artículo 82 de la ley de la materia, en razón de la importancia que, en general, tiene la justificación de los actos del Poder Público, en un régimen de derecho, y de que la falta de motivos afecta —cuando no hace imposible— el ejercicio del derecho de defensa y del poder de otros órganos administrativos o jurisdiccionales, para revisar los actos de la Administración pública.

La justificación intrínseca del acto que niega el registro de una marca de comercio consiste en la conformidad de éste con alguna de las situaciones en que se fundan las prohibiciones que la ley establece. Para ser fiel reflejo de esa justificación, es indispensable que la motivación formal no se limite enunciar el contenido de la norma sino que establezca el nexo lógico existente entre determinada situación de hecho y la disposición legal que la regula.

En el presente caso, la autoridad administrativa, afirma que las marcas Montecristo y Cristo Rey no presentan similitud gráfico o fonética, pero considera que ésta última puede prestarse a confusión con aquella o inducir a error por indicar una falsa procedencia o cualidad, sin exponer las razones de hecho en que se apoya para llegar a esa conclusión.

Como lo expresa acertadamente el Procurador General de la República en su aludido dictamen, tal omisión vicia el acto impugnado y hace procedente la anulación de éste porque ignorando los motivos que tuvo el Ministro para suponer que la última de las dos citadas marcas puede prestarse a confusión o inducir a error por indicar una falsa procedencia o cualidad, no puede la Corte pronunciarse sobre el fondo del asunto que le ha sido planteado con perfecto conocimiento de causa.

446.

CSJ - SPA

16-12-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 29

*Si la norma legal no regula el procedimiento en beneficio de la Administración y del interesado, el Reglamento puede y debe regularlo.*

Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que “el trámite administrativo para imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe darse oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e imposterable derecho de defensa”.

“Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional”.

“En estos casos, de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe constar en el acta fiscal prevista en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Y es por esto que la omisión de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”.

Decidido este punto se hace innecesario examinar las otras impugnaciones que el concesionario hace al acto administrativo, y así se declara.

Véase Nos. 252, 270, 323, 491, 505, 507, 610.

## 2. LOS SUJETOS

### A. La Administración

#### a. Los órganos colegiados

447. CSJ - SPA 20-7-65  
 G.F. N° 49, pp. 49-51  
 G.O. N° 27810, 12-8-65, p. 207.045

*Los actos administrativos emanados de un órgano colegiado sin haberse cumplido los requisitos de quorum y discusiones, carecen de validez y eficacia.*

Estudiados detenidamente todos los elementos de autos pasa la Corte a decidir, y observa:

Con respecto a la autorización dada para ocupar el sector de la calle Tercera de la zona industrial de la Urbanización "San Miguel", en Maracay, según la respectiva notificación de fecha 24 de julio de 1962 firmada por los concejales Antonio García López, Pedro Mata, Miguel Angel Suárez y Juan Vicente Tovar, quienes dicen actuar en ejercicio de sus funciones, considera la Sala que el acto cumplido por los referidos concejales no contiene la manifestación de voluntad del cuerpo edilicio, actuando como organismo público y en uso de sus funciones específicas, sino tan solo la expresión individual de cada uno de ellos, motivo por el cual la autorización dada en esa forma, por no haber sido aprobada en sesión del cuerpo carece en absoluto de validez y no puede causar efectos jurídicos de ninguna especie. Así se declara.

En cuanto a la nulidad concretada en los otros pedimentos formulados, la Sala observa:

La vigente Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua prescribe en su artículo 15 lo siguiente: "Los Concejos Municipales celebrarán sus sesiones con la concurrencia de cinco, por lo menos, de sus miembros, pero no podrán sancionar ninguna Ordenanza, Acuerdo o Resolución en los cuales se crearen impuestos o contribuciones o se contraigan deudas sobre el crédito de la Municipalidad, ni celebrar contratos o convenios, sin que el acto que lo consagre haya sufrido tres discusiones en tres distintas sesiones ordinarias o extraordinarias y haya sido aprobado por cinco, por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal. En los demás casos basta la mayoría absoluta".

Según se desprende de la disposición transcrita, el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, necesitaba para poder sesionar válidamente, que por lo menos cinco de sus miembros concurren a la sesión; y para sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que crearen impuestos, contraer deudas y para poder celebrar contratos y convenios, era necesario que al acto que lo consagrare se le dieran tres discusiones en tres distintas sesiones, ordinarias o extraordinarias aprobadas por cinco, por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal.

Del acta de la sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, el 2 de agosto de 1962, que en copia certificada corre inserta a los folios 34 al 38 vto. del expediente, consta que dicha sesión se realizó bajo la Presidencia de Pedro Mata y con la concurrencia de los Concejales, Antonio García López, Carmen León de Díaz, Dr. César Arias Starck y José Vicente Tovar y que se consideró el orden del día y la respectiva cuenta integrada por varios puntos a tratarse. En esta ocasión, por proposición del Concejal Tovar se trató lo referente a la solicitud de fecha 22 de enero de 1962, introducida por la empresa Sanitarios Maracay S.A., de que se le arrendara una franja de terreno adya-

cente a sus instalaciones, pues en dicha concesión de arrendamiento estaban comprometidos los concejales nombrados. Después de varias consideraciones en torno a la conveniencia de conceder en arrendamiento la mencionada franja de terreno a la peticionaria y con el apoyo de los concejales García López y Arias Starck, quienes igualmente formularon opiniones favorables a la solicitud, se aprobó por unanimidad la proposición Tovar, concebida en los siguientes términos: “*Que se cambie el uso de dominio público por dominio privado de la franja del terreno que solicita Sanitarios Maracay, de acuerdo al artículo 541 del Código Civil y que asimismo se le conceda la petición de arrendamiento con opción a compra de la misma franja que solicita*”.

Asimismo, con carácter de urgencia se aprobó que se ordenara por Secretaría la publicación de la decisión en la Gaceta Municipal, como también la publicación de un Acuerdo que elaboraría el Síndico, el cual fue publicado en la prensa de Caracas, con fecha 16 de agosto de 1962 y cursa al folio 61 del expediente.

De lo anteriormente expuesto se concluye que el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, al efectuar los actos ya mencionados, o sea el acuerdo de desafectación y el contrato de arrendamiento con opción de compra, sin que los actos que consagraron tales decisiones hubieran sufrido las tres discusiones exigidas por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua, incurrió en violación de dicha disposición legal y, por consiguiente, de los artículos 117 y 119 de la Constitución, según los cuales el ejercicio del Poder Público está sujeto a las atribuciones que le otorgan la Constitución y las leyes y carecen de validez y eficacia los actos cumplidos con usurpación de atribuciones.

448. CSJ - SPA 18-5-72  
G.O. N° 1523 Extr., 1-6-72, p. 7.

*En los órganos colegiados, la voluntad de estos no se puede formar, sin el cumplimiento de los requisitos de instalación.*

La Corte no comparte el criterio, sustentado por el Ministerio Público por las razones que a continuación expone:

Para cumplir sus funciones, el Estado no tiene otros órganos que los constituidos de acuerdo con las Constituciones y leyes que definen sus atribuciones y determinan el modo o forma en que deben ejercerlas.

Conforme a nuestro régimen constitucional en cada Estado, el pueblo elige por votación directa y secreta, y teniendo en cuenta el principio de la representación de las minorías, el número de Diputados que determina la Ley para formar la Asamblea Legislativa.

Pero no basta la elección ni la proclamación de los candidatos electos para la constitución del órgano legislativo estatal. Como todo cuerpo colegiado investido de autoridad, la Asamblea Legislativa no existe propiamente como tal, sino a partir de la sesión de instalación, a la cual deben concurrir los Diputados en número suficiente para constituir el cuerpo y elegir, en consecuencia, los funcionarios sobre quienes legalmente recae la responsabilidad de dirigirlos y, representarlos, además de garantizar su normal funcionamiento interno y mantener las relaciones que, forzosamente ha de sostener un cuerpo como ese con el mundo exterior, pues, no puede afirmarse que la Asamblea está constituida, sino después de electa su Junta Directiva.

La sesión inaugural de cada período de sesiones, es por lo tanto, el punto de partida de un proceso constitutivo en un doble sentido, puesto que en el curso del mismo se gesta, plasma y configura la Asamblea Legislativa como órgano del Estado y se eligen los miembros de la Junta Directiva, quienes a su vez han de actuar como órganos de aquélla, al ejercer las funciones que les son atribuidas en el Reglamento Interior y de Debates.

Son bien conocidas las teorías mediante las cuales se ha tratado de explicar la naturaleza del nexo que existe entre un cuerpo colegiado y los órganos que los representan o encarnan, pero sea cual fuere el criterio que se tenga al respecto, es lo cierto que el primero no puede ejercer sus funciones ni, en general, actuar eficazmente dentro de su esfera de competencia, sin la intervención de los segundos, los cuales no pueden ser en ningún caso otros que los que indica la Ley.

En nuestro régimen parlamentario el Presidente y el Secretario —o quienes puedan y deban suplir sus faltas temporales— son los únicos miembros del cuerpo cuya presencia es indispensable en la Asamblea, para que ésta pueda sesionar, deliberar y tomar decisiones jurídicamente eficaces, cuando esté presente en el local un número de Diputados que junto con el Presidente formen el *quorum* requerido.

En cambio los Diputados reunidos en el salón de sesiones de la Asamblea Legislativa, sea cual fuere su número, no pueden sesionar válidamente sin la presencia del Presidente o de alguno de los funcionarios elegidos, especialmente, para llenar sus faltas temporales.

449.

CSJ - SPA

7-8-73

G.O. N° 1605 Extr., 9-8-73, p. 5

*En las actas de los órganos colegiados no es necesario que aparezca una relación de todas las deliberaciones habidas y de los criterios aplicados por todos y cada uno de los miembros del órgano.*

El representante del Colegio de Abogados, en el Capítulo II de su escrito de informes, sintetiza así los alegatos en que fundamentan

su solicitud de nulidad de la Resolución N° 15 del Consejo de la Judicatura, a que se refiere el libelo de la demanda: 1) Incumplimiento de las normas esenciales para la formación de la voluntad a los órganos colegiados; 2) ausencia de motivación del acto y 3) infracción de las normas contenidas en los artículos 10, 11 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En consecuencia, procede a analizar la Corte tales alegatos.

Sobre el punto primero, expone el apoderado del Colegio de Abogados del Distrito Federal que “cuando se trata de órganos colegiados, no es posible la identificación entre la voluntad del órgano y la de su titular, sino que aquella es el resultado del concurso de las voluntades de sus miembros —de mayoría absoluta de los mismos en nuestro caso— lo cual debe hacerse mediante un procedimiento integrado por un número esencial de etapas que es aplicable aún en ausencia del texto legal o reglamentario que lo consagre —por ser inherentes al carácter colegial del órgano— etapas que han sido sintetizadas por la Doctrina, así: “Convocatoria, verificación de la legitimación del órgano —o sea la existencia de quorum— deliberación y votación, y que han recibido acogida en la Jurisprudencia de esa Corte”. Mas adelante el mismo mandatario alega lo siguiente: “Al ser requerido del Consejo de la Judicatura el expediente administrativo que —supuestamente— contendría la constancia de las fases que debieron agotarse para llegar a la decisión, dicho organismo, en lugar de lo solicitado, remitió una serie de carpetas (una por cada demandante) terminadas todas con un “acta” que contienen el siguiente párrafo ritual: “. . .por cuanto de las estadísticas suministradas por el propio Juez (o Corte) y de los informes de los inspectores de Tribunales aparece que el rendimiento de trabajo de los Jueces (o del Juez) no es satisfactorio y por cuanto el mismo (o los mismos) han incumplido reiteradamente el artículo 41 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, todo lo cual demuestra ineficiencia en el desempeño del cargo, el Consejo de la Judicatura *por votación secreta* y por mayoría de votos, acuerda: no reelegir. . .” A continuación, prosigue el informante en los siguientes términos: “Ahora bien, los “expedientes” que terminan (o comienzan) con el “acta” transcrita contienen de todo, menos precisamente las “estadísticas” o “informes” de los cuales el Consejo de la Judicatura concluye que el juez afectado demostró ineficacia en el desempeño del cargo. Conforme a cuáles criterios el Consejo de la Judicatura valoró las citadas “estadísticas” e “informes”, las resoluciones no lo dicen. Todas las “actas” aportadas por el Consejo de la Judicatura omiten cuidadosamente toda referencia a la deliberación que presumiblemente precedió lo decidido, y mal pueden ser calificadas como expresión documental del proceso de integración de la voluntad del órgano. Por otra parte, de la inspección ocular evacuada por el Juzgado Séptimo de Departamento de esta ciudad aparece que el Consejo de la Judicatura no lleva el Libro de Actas de sus reuniones, deliberaciones y resoluciones en el que, previa su correspondiente

nota de apertura, aquellas hubieran sido estampadas en orden cronológico. Lo que fue puesto de manifiesto al Juez Comisionado era una carpeta de hojas movibles, que contenían una serie de hojas mecanografiadas. No queda otra alternativa que concluir que el Consejo de la Judicatura actuó desconociendo en forma reiterada los principios de obligatorio cumplimiento para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, hasta el punto de incurrir en contrasentidos. Si como dicen las "actas", la decisión fue tomada por mayoría de votos" en "votación secreta", cuál fue el criterio de la minoría? El solo sentido común indica que quien no expresa su disentimiento comparte las razones de los demás miembros del cuerpo colegiado. Cabe además otra pregunta: ¿por qué la votación debe ser secreta? ¿cuál texto, cuál norma autoriza al Consejo de la Judicatura para ello? La circunstancia de que el Consejo de la Judicatura no haya dictado el Reglamento Interno previsto en el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial o que, de haberlo dictado haya considerado innecesario publicarlo en la Gaceta Oficial, no confiere a dicho Cuerpo una omnímoda libertad para escoger el procedimiento".

Con relación a los precedentes alegatos, la Sala observa: Si bien es cierto que el artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (letra F), prevé la promulgación, por parte del Consejo de la Judicatura, de su propio Reglamento Interno, se trata de una disposición facultativa, o sea, que no es de carácter imperativo, y no señala plazo alguno para su cumplimiento. Por tanto, el hecho de que tal Reglamento no haya sido promulgado, no puede afectar de nulidad todas las actuaciones del mencionado organismo..

Tampoco es causa de nulidad de los actos del Consejo, el hecho de que éste haya decidido proceder para sus decisiones por votación secreta, y asentar las actas de sus reuniones en hojas mecanografiadas, y no en un Libro de Actas, no existiendo alguna norma de imperativo cumplimiento que le impusiese la obligación de proceder a ese respecto, en forma diferente.

Por análogas razones estima la Corte que no es suficiente para la invalidación del acto impugnado, el hecho de que en las referidas actas no aparezca expuesto un razonamiento explícito acerca de los motivos determinantes de cada decisión, así como tampoco una relación de las deliberaciones habidas y de los criterios aplicados por cada uno de los miembros del cuerpo para su decisión respecto a la no reelección de cada uno de los exfuncionarios demandantes, por cuanto ningún estatuto vigente impone el cumplimiento de tales requisitos. Por lo demás, de dichas actas, que aparecen firmadas por los miembros del Consejo asistentes a cada reunión, y por tanto hacen fe pública, se desprende, expresa o tácitamente, que hubo convocatoria, pues se produjo la reunión y que en ésta hubo quorum, deliberación y votación; circunstancias éstas que, según el abogado informante, son etapas esenciales y determinantes, tra-

tándose de cuerpos colegiados, para establecer la voluntad mayoritaria de sus miembros.

Véase Nos. 252, 508 y 509.

b. *La delegación de atribuciones*

450. CFC - SPA 14-4-37  
M. 1938, p. 196

*Delegación de Funciones en Derecho Público Interno, es transmitir el ejercicio de los derechos o facultades que originaria o derivada residen en una persona o autoridad, llamada delegante a otra que no posee estos derechos o facultades llamado delegatorio. El delegatorio actúa en la medida en que le es transferida la función.*

“Le delegación, en el campo del Derecho Público Interno, supone forzosamente en quien la hace, el derecho de ejercer la función constitucional o legal delegada; ella no puede asumir ni asume, el carácter de un permiso o consentimiento dado por el delegante al delegatario sino el que en la realidad jurídica le corresponde, o sea, el de una *transmisión constitutiva del ejercicio de los derechos o facultades que*, originaria o derivadamente residen en una persona o autoridad, hecha por ésta a otra que no está investida de ellos. El delegatario no actúa, pues, un derecho propio, ni por su propia autoridad, sino que, en la medida en que le es transferida la función, ejerce un mandato público por y para su mandante, y en consecuencia, los actos cumplidos por aquél, se reputan como realizados por el comitente mismo.

Véase N° 257.

c. *La formación de la Voluntad*

Véase Nos. 448, 508 y 509.

B. *Los Interesados*

a. *Representación*

451. CSJ - SPA 27-7-71  
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, pp. 4-5.

*El procedimiento administrativo está viciado si la representación del interesado ejercida por su representante no está acreditada con poder legalmente otorgado.*

Conforme al mérito de los autos en el caso que motiva el recurso no se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 45 y el poder posteriormente presentado y agregado al expediente administrativo, cuando el superior conocía de la apelación, fue devuelto a los interesados quienes han debido presentarlo, mientras se tramitaba el recurso ante la Corte, si mediante él era posible desvirtuar lo aseverado por el Ministro en su resolución. Mas, no habiéndolo hecho, la Corte tiene que dar fe a lo declarado por el titular del despacho en el acto cuestionado, donde transcribe los párrafos del poder en los cuales se funda para llegar a las conclusiones antes expuestas. Por lo tanto, habiéndose omitido uno de los requisitos de cuyo cumplimiento depende la validez de las gestiones realizadas por el doctor Guerra Iñíguez para obtener el registro de la denominación a que se contrae su solicitud, como es la presentación de un poder legalmente otorgado, es forzoso concluir que el procedimiento está viciado de nulidad desde su iniciación y que, en consecuencia procede la reposición ordenada por el Ministro.

b. *El derecho a ser oído y a la defensa*

452. CFC - SFA 18-2-44  
M. 1945, pp. 175-176

*Toda persona tiene derecho a ser oída por muy sumario que sea el juicio.*

Se observa además que el procedimiento a seguir, era el exigido por el citado artículo 428 del Código de Enjuiciamiento Criminal, pautado en el Capítulo X del Título III de su Libro Tercero, al cual deben someterse por asimilación los funcionarios competentes para los fines de “la aplicación de las penas impuestas por leyes especiales cuando fueren solamente pecuniarias o no excedieren de sesenta días siendo corporales”, por lo cual, tratándose de materia relativa a pena de multa, procedía citar por boleta al enjuiciado para la hora y día en que debiese verificarse el juicio verbal pertinente, lo que no se hizo, a pesar del carácter punitivo de la sanción aplicada, el que incluso por presumir en la infracción el elemento de la voluntariedad, se sale ciertamente de la órbita correspondiente a la jurisdicción preventiva o correccional.

La irregularidad procesal que se anota, aun cuando se la pudiera señalar como contraria a la garantía constitucional de no ser condenado criminalmente ningún individuo sin antes habersele notificado de los respectivos cargos y oído en la forma que indique la ley, por más sumaria que sea la tramitación a que se le someta, ha sido subsanada esta vez por la circunstancia de no haber invocado tal derecho el enjuiciado y por admitírsele, aunque infructuosamente,

la defensa que se hizo durante el restante procedimiento administrativo.

Como quiera que en estas mismas aseveraciones, en la parte confesional que exhiben, es en lo que se funda principalmente la resolución confirmatoria de la multa, para calificar que tales hechos y circunstancias constituyen el delito previsto por el artículo 13 de la Ley de Ejercicio de la Medicina, en su número 1º y sancionado por su artículo 18, y negar que se trata del caso de urgencia y desinterés que como excepción contempla en su número primero el párrafo único del citado artículo 13, que dice: "Se exceptúan: 1º La Práctica ocasional o urgente y desinteresada de aquellos actos encaminados a proteger la vida de una persona mientras llegare un profesional autorizado"; la Corte encuentra que aun atribuyendo a esas indicaciones aspecto de ejercicio de la medicina, si bien solamente lo serían como reglas curativas de carácter elemental y doméstico, éstas precisan una ubicación dentro de las condiciones que determina la excepción expresada, pues al repetirse la visita de Gorne, ello como efecto del nuevo llamado que se le hacía en cuanto perduraba la urgencia de atender a la paciente, mientras podía hacerlo en mejores condiciones algún profesional cuyos servicios a domicilio en horas avanzadas de la noche son proverbialmente, en nuestro medio, algo muy difícil no ya para personas de escasos medios económicos sino incluso para quienes paguen con largueza la prestación de aquéllos; y al no constar que el servicio así prestado fuera objeto de remuneración, ha de presumírsele desinteresado, no dando ocasión a la acción penal que se dedujo; ya que no se demostró tampoco la continuidad en cuanto a un ejercicio público que pudiera imputarse a Gorne, como medio del cual percibiese recursos económicos en la forma ilícita que castiga la propia Ley, lo que habría sido una intrusión en servicios y funciones profesionales reservados a los titulares médicos, no sólo para garantía de los intereses de éstos sino —lo que es de mayor entidad— para preservar de peligros a quienes deliberada o ingenuamente confían en la supuesta utilidad de valerse de personas que en el clandestinaje profesional usurpan esa actividad científica y social.

453. CSJ - SPA  
G.F. N° 61, pp. 92-95

7-8-68

*Las autoridades administrativas no deben tomar decisiones que perjudiquen a ciertos interesados sin oírlos previamente y comprobar las circunstancias de hecho que autorizan la actuación administrativa.*

Una vez otorgada la adjudicación el adjudicatario debe estar seguro de que sus derechos sobre la parcela no sólo serán respetados, sino de que gozará de los beneficios y protección que la Ley le

brinda, mientras cumpla cabalmente con las obligaciones que ésta le impone.

Para que esa seguridad exista es indispensable que las actuaciones de las autoridades encargadas de realizar la Reforma Agraria sean intrínsecamente justas, y legalmente inobjetables por su estricta sujeción a los principios del derecho y a las exigencias de la equidad.

En lo que concierne al caso que se examina, el artículo 83 de la Ley señala taxativamente las causas en que puede fundarse el Directorio del Instituto para "pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación" y la forma legal de proceder cuando el parcelero haya incurrido en alguna de las infracciones indicadas en aquella disposición.

Según dicho artículo puede pronunciarse la revocación o extinción por alguno de los siguientes motivos:

- a) abandono de la parcela o de la familia;
- b) negligencia o ineptitud manifiestas;
- c) explotación indirecta de la parcela;
- d) incumplimiento injustificado de las obligaciones financieras contraídas por el parcelero;
- e) reincidencia en la infracción de normas legales relativas a la conservación de los recursos naturales; y,
- f) destinar la parcela a fines distintos de los señalados en la Ley.

En todo caso la sanción debe imponerse "con conocimiento y expresión de causa" y en los casos indicados en los cinco últimos ordinales, después de haberse amonestado al infractor y "de haber obtenido del Comité Administrativo opinión favorable y razonada que justifique la sanción correspondiente".

El hecho de que estos últimos requisitos no sean exigidos cuando el adjudicatario abandone la parcela o la familia y de que, además, se imponga al Instituto en tal caso la obligación de adjudicar la parcela a su esposa, concubina o hijos, permite presumir que el Legislador entiende por "abandono", la voluntad manifiesta y reiterada del parcelero de no continuar trabajando en la parcela o de poner cese al cumplimiento de sus obligaciones para con el Instituto o para con algunas de las personas arriba mencionadas.

A lo expuesto cabe añadir que si para "pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación" debe procederse con "conocimiento y expresión de causa", la autoridad administrativa no puede tomar ninguna decisión en un caso como el contemplado, sin brindarle al interesado una oportunidad de ser oído y sin instruir un expediente donde se haga constar las causas o motivos, es decir, las razones de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

Sólo así es posible prevenir irregularidades e injusticias que deben evitarse a fin de llevar al ánimo del trabajador del agro la confianza de que, mientras demuestre su voluntad de cumplir sus deberes explotando y fomentando, diligentemente, la parcela que se le haya adjudicado, puede contar con la ayuda y la protección que el Estado le brinda a través de sus instituciones.

Prueba de la preocupación legislativa en este sentido es que, aún en caso de falta o incumplimiento de parte del parcelero, la Ley dispone, en su artículo 84, que se le pagará “el valor de las mejoras a justa regulación de expertos”.

Las garantías procesales aquí comentadas amparan a todo adjudicatario incluyendo a los que hayan sido favorecidos con “adjudicaciones especiales, en regiones no desarrolladas”, conforme al artículo 86 *ejusdem*, no obstante que en dicha disposición se establece que tales dotaciones no “podrán entorpecer el desarrollo de un Centro Agropecuario”.

Ahora bien, sea cual fuere la condición del demandante es evidente que Luque León no incurrió en la infracción prevista en el ordinal 2º del artículo 83, por lo cual la decisión carece intrínsecamente de motivación y, desde el punto de vista formal es contraria a derecho, por no haber sido tramitada legalmente y no expresarse en ella, con suficiente claridad y precisión, las causas que le sirven de fundamento.

Lo expuesto no significa que la Ley prive al Instituto Agrario Nacional de los medios que necesita para lograr la desocupación de parcelas que haya adjudicado en zonas no desarrolladas, cuando así lo exija la ejecución de obras de riego o de otra naturaleza que sean indispensables para la instalación o ampliación de asentamientos campesinos, pero en tales casos, debe recurrir a otros procedimientos legales y fundarse en razones diferentes a las que puede invocar cuando, procede declarar revocada la adjudicación o extinguidos los derechos del adjudicatario por causas imputables a éste en conformidad con lo dispuesto en el mencionado artículo 83.

454.

CSJ - SPA

12-12-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 28

*En los procedimientos sancionatorios es indispensable que se notifique al interesado a los efectos de que ejerza su derecho a la defensa.*

Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que “el trámite administrativo para imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por ese mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo,

su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa”.

“Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado, y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional”.

“En estos casos, de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe constar en el acta fiscal prevista en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Y es por esto que la omisión de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta la validez del procedimiento que se ha seguido”.

Decidido este punto se hace innecesario examinar las otras impugnaciones que el concesionario hace al acto administrativo, y así se declara.

455 .

CSJ - SPA

19-12-74

G.O. N° 30671, 17-4-75, p. 230.391

*En caso de no estar establecida en la ley la garantía del interesado a ser oído en el procedimiento administrativo, puede ella establecerse por vía reglamentaria.*

Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que “el trámite administrativo para imposición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definitivo por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa”.

“Los lapsos y oportunidades de actuar que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional”.

“En estos casos, de infracciones a la Ley de Hidrocarburos, la notificación del concesionario, requisito indispensable para iniciar la primera instancia administrativa, debe constar en el acta fiscal

prevista en el artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Y es por esto que la omisión de la firma del concesionario en dicha Acta, o de la constancia de la autoridad de que aquél se negó a firmarla, constituyen un vicio que afecta a la validez de procedimiento que se ha seguido”.

Decidido este punto se hace innecesario examinar las otras impugnaciones que el concesionario hace al acto administrativo, y así se declara.

Véase Nos. 446, 524, 613.

c. *El derecho a obtener copias de las actuaciones*

Véase N° 458.

3. INICIACION: LAS ACTAS

456. CSJ - SPA 6-8-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 161-162

*La falta de algún trámite del procedimiento constitutivo del acto, lo vicia de nulidad.*

Cumplidos como han sido en el presente asunto los trámites de Ley, pasa la Corte a dictar su decisión y al efecto observa:

*Punto previo.* Respecto al punto previo planteado es necesario examinar el texto del Artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, el cual establece: “Cuando los Inspectores Técnicos notaren que algún concesionario ha incurrido en cualquiera de las faltas a que se refieren los Artículos 85 y 86 de la Ley, procederán, sin pérdida de tiempo, a extender un acta en que hagan constar la falta con todas sus circunstancias, la cual remitirán a la Oficina Técnica de Hidrocarburos para que, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 88 de la Ley, se proceda a la imposición de la multa a que hubiere lugar, mediante Resolución que se dicte al efecto”.

*Parágrafo Unico.* “En el caso de que sea un Inspector de Campo quien descubriere la infracción, levantará el acta arriba mencionada, y la remitirá al Inspector Técnico de quien dependa, a fin de que éste la envíe a la Oficina Técnica de Hidrocarburos acompañada de un informe pormenorizado acerca del asunto”.

En atención al precepto reglamentario que se transcribe el procedimiento constitutivo de la Resolución según la cual se sanciona a los concesionarios de hidrocarburos por infracciones de sus obligaciones legales o reglamentarias, por la negativa del concesionario a su oposición por cualquier medio, a permitir la inspección de los trabajos y actividades relacionadas con la exploración, explotación, manufac-

tura o Refinación, transporte y manejo de las sustancias a que se refiere la Ley de Hidrocarburos o la fiscalización de las operaciones de los concesionarios que causan impuestos y la contabilidad respectiva y a efectuar los demás actos de fiscalización autorizados por las leyes, debe comenzar con el levantamiento de un acta que deberá extender el Inspector Técnico o el Inspector de Campo, según los casos. El acta mencionada contendrá la constancia de la falta con todas sus circunstancias, a los fines de la imposición de la multa a que haya lugar, motivo por el cual los hechos y manifestaciones que ella contenga recogen la prueba misma en que ha de fundarse la Resolución.

En el caso examinado, han debido cumplirse los requisitos establecidos en la citada norma reglamentaria de modo especial el que obliga a la Administración a extender con anterioridad el acta correspondiente. Al omitirse el cumplimiento de esta formalidad, se ha quebrantado la disposición reglamentaria que la exige, como trámite necesario y fundamental en la elaboración del acto administrativo. Tal omisión no podía ser suplida con los elementos en que se apoyó la Resolución impugnada, pues ellos sólo habrían podido tomarse en cuenta como factores circunstanciales integrantes del Acta en referencia o como elementos del informe permenorizado que debe acompañarse a dicho documento, de conformidad con el Parágrafo Único de la citada disposición reglamentaria.

En consecuencia, la mencionada infracción afecta de nulidad la Resolución apelada, por la falta de un requisito indispensable para su validez.

*Véase Nos. 522, 532 y ss., 535, 536 y 537.*

#### 4. CONSULTAS PREVIAS

*Véase N° 224.*

#### 5. PRUEBAS

457. CSJ - SPA 3-8-66  
G.F. N° 53, 1966, pp. 60-62

*Entre las atribuciones del Ministerio de Agricultura y Cría, está el de calificar las pruebas que presente el concesionario de recursos forestales en terreno propio.*

En concepto de los demandantes, el Ministerio de Agricultura y Cría carece de facultad para dictaminar y pronunciarse acerca de la condición de propietarios que ellos alegaron en su solicitud; y, como base de esta afirmación, invocan la citada decisión de la Corte Federal.

Observa la Corte, que el artículo 9 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas dispone que "toda persona que necesitare hacer desforestaciones, talas, rozas, quemas o explotaciones de productos forestales *en terrenos que le pertenezcan, estará obligada a comprobar el extremo legal de la propiedad sobre sus terrenos*".

Ahora bien, según esta disposición, quien solicite la explotación de productos forestales, debe *comprobar*, ante el Ministerio de Agricultura y Cría, que *es propietario* de los terrenos sobre los cuales habrá de llevar a cabo la explotación forestal. De esta manera, tiene que corresponder al mencionado Despacho el examen de los títulos de propiedad que se presenten, para determinar si, en su concepto, se cumple el presupuesto de dominio que se indica en la citada disposición legal.

Si, a juicio del Ministerio, el requisito de la propiedad no aparece satisfecho con la documentación consignada, tiene que abstenerse de conceder el permiso que se solicita, pues sólo tiene derecho a la concesión, quien compruebe ser propietario del terreno. Si el referido Despacho careciera de esta facultad, resultaría inoperante la disposición legal citada, en cuanto dispone que la persona que solicite la explotación de "productos forestales *en terrenos que le pertenezcan, estará obligada a comprobar el extremo legal de la propiedad sobre sus terrenos*".

Ahora bien, la circunstancia de que la *decisión administrativa* que dictamine acerca de la comprobación de la propiedad, deje establecido *prima facie*, que, en su concepto, tal prueba no aparece acreditada de la documentación aportada, no obsta a que los tribunales competentes, al conocer en el fondo sobre derecho de propiedad que se invoca, se pronuncien afirmativamente acerca del dominio que se alega, en cuyo caso debe ser acatada la decisión judicial por el propio Ministerio de Agricultura y Cría, para los fines de que sea concedida la explotación forestal solicitada.

Como puede observarse, este criterio concuerda con el sustentado por la Corte Federal en la sentencia ya aludida, en la cual se dio aplicación al párrafo único, artículo 55 del Reglamento de la Ley de la materia, que expresa: "Cuando la oposición estuviere fundada en el alegato de un derecho real y evidentemente aparecieren presunciones en favor del mismo, o en el caso de que presentare dudas, el Ministerio se abstendrá de continuar las diligencias, hasta tanto las partes interesadas hayan dilucidado sus derechos por ante los Tribunales competentes".

En el caso de autos, la decisión administrativa dictada por el Ministerio de Agricultura y Cría, no impide, en manera alguna, que los Tribunales determinen concretamente el alcance del derecho de propiedad que alegan los demandantes, ya que la Resolución del aludido Despacho sólo prejuzga sobre la improcedencia de la concesión solicitada, pero no acerca del dominio que, sobre los terrenos dichos, puedan tener los actores.

Véase Nos. 445, 457, 562 y ss. y 665.

## 6. DECISION

Véase Nos. 68, 212, 223, 445.

## 7. DOCUMENTACION

458. CSJ - SPA 18-2-70  
G.O. N° 29193, 17-4-70, pp. 218.057 y ss.

*La administración puede negarse a dar copia o información de documentos que ella considere de carácter secreto o confidencial.*

A este respecto se observa que la controversia planteada ante la Corte en el presente caso, tiene su origen en que la recurrente y la administración dan una interpretación diferente al artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios, pues mientras la primera sostiene que dicho artículo le atribuye el derecho de obtener la copia que pretende, la segunda afirma "que no se puede expedir copia certificada de los informes presentados por los Comisionados del Trabajo".

Para comprender el significado y alcance de dicha disposición es necesario tener en cuenta que los archivos de los Ministerios y otras dependencias públicas son por su naturaleza reservados y están destinados al servicio oficial. Por tal motivo a ellos no tienen acceso otros funcionarios o empleados que los expresamente señalados en las leyes o reglamentos o aquellas personas, investidas o no de autoridad, a quienes el Ministro o quien haga sus veces en la respectiva oficina, haya autorizado especialmente con tal fin. (Artículo 31 del Estatuto Orgánico de Ministerios). Atendiendo a esas mismas consideraciones, la ley prohíbe la expedición de copias certificadas de los documentos, planos y demás elementos que reposen en los archivos ministeriales u otras dependencias oficiales, sin que preceda orden expresa emanada de autoridad competente. (Artículo 3 ejusdem).

De acuerdo con la ley es potestativo del Ministro —o del funcionario que haga sus veces— ordenar o no la expedición de copias certificadas de los informes, opiniones y exposiciones de los funcionarios que hayan intervenido en la tramitación de una solicitud o representación que forme parte de los archivos de su respectivo despacho, y reserva al Ejecutivo Federal la facultad de resolver si un determinado documento, expediente, libro o registro, cuya copia, exhibición o inspección haya sido acordada judicialmente, debe ser considerado como reservado o confidencial y, por tanto, ha de conservar su carácter secreto. Dicha reserva se extiende a los documentos oficiales que la Administración haya ordenado agregar a un expediente y a los que no tengan ese carácter cuando la copia de ellos no haya sido solicitada por el propio interesado o algunos de sus apoderados, herederos o causahabientes.

Sin embargo, el derecho de petición sería letra muerta, no obstante el rango constitucional que tiene la norma que lo consagra en nuestra legislación, si los órganos o agentes de la administración pública pudieran negarse a ordenar la expedición de copias certificadas de las solicitudes que les dirijan los particulares, y de las providencias que sobre ellas recaigan, cuando quienes soliciten las copias sean los mismos interesados, sus mandatarios o legítimos causahabientes, o lo que es lo mismo, alguna de las partes en el procedimiento administrativo respectivo. Sería igualmente contrario a principios fundamentales de nuestro derecho público que la Administración pudiera negar a los interesados la devolución de los documentos originales que éstos le hayan entregado y que por su propia naturaleza no deban permanecer en los archivos oficiales, o se negara a expedir las copias certificadas que aquellos soliciten de esos mismos documentos.

A estas conclusiones conduce la interpretación lógica del precepto que se analiza, cuyas diversas disposiciones no contienen prohibiciones que lesionen los legítimos derechos que a todos nos corresponden sobre documentos que nos pertenezcan o que directamente nos conciernan, ni priva a la administración de la facultad de negar la expedición de otros documentos, cuando, a su juicio, sean de carácter secreto o confidencial.

Atendiendo a lo pautado en dicho artículo y a lo alegado y probado en autos, es forzoso concluir que la solicitud de la recurrente versa sobre un documento del cual la Administración no está obligada a expedir copia certificada a solicitud de parte, y que la negativa a que se refieren los dos oficios aludidos por la actora en el libelo de demanda, no cercena ni menoscaba el derecho atribuido a los particulares en la primera parte del artículo 34, pues ambos tienen por objeto un informe preparado por un Comisionado del Trabajo para el despacho respectivo, es decir, una de las actuaciones administrativas expresamente excluidas por el legislador del dominio de esa norma en la segunda parte de ésta.

459. CFC - SPA  
M. 1942, p. 139

4-3-41

*Los funcionarios pueden con validez hacer certificaciones de mera relación cuando estas van dirigidas a informar a sus superiores.*

A este respecto, la Corte observa:

Verdad es que la citada disposición legal establece que “fuera de los casos allí expresados”, “se prohíben las certificaciones de mera relación cuando tengan por objeto hacer constar el solo testimonio del funcionario declarante y no por medio de la copia del docu-

mento o de las actuaciones respectivas, algún hecho o datos de los contenidos en los expedientes archivados o en curso”.

Ello es cierto. Mas, los procesados olvidan que esa disposición, como aparece de su propio encabezamiento, se contrae a *“las copias certificadas que solicitaren LOS INTERESADOS”*. Y no pueden considerarse como tales las mismas autoridades superiores en cuya dependencia se hallan esos archivos. Esto se comprende mejor leyendo los artículos de la Ley que inmediatamente preceden al invocado. El del número 24, sobre todo, indica elocuentemente cuál es la inteligencia y el objeto de la prohibición contenida en el 26. Aquel expresa: “Los archivos de los Ministerios son por su naturaleza *reservados para el servicio oficial*”; y el 25 concluye así: “Les está prohibido (a los empleados) revelar el secreto debido entre los negocios o asuntos que se tramiten en sus respectivas oficinas”.

Pues bien, si, conforme lo estatuye el artículo 24, los archivos de los Ministerios son por su naturaleza *“reservados para el servicio oficial”*; y según el 26 —que se contrae a “las copias certificadas que solicitaren *los interesados*”— están prohibidas “las certificaciones de mera relación cuando tengan por objeto hacer constar el solo testimonio del funcionario declarante”, no ha de caber la menor duda de que estas últimas certificaciones sólo están prohibidas cuando son los *particulares*, es decir, *los interesados* en el asunto —extraños a la función pública— quienes las solicitaren. Más, no así cuando la solicitud la hagan los funcionarios superiores para cuyo servicio oficial están reservados los archivos de los Ministerios, por disposición categórica de la Ley, como ha ocurrido precisamente en el caso de autos.

En lo tocante al fondo de esa certificación oficial, la Corte encuentra que ninguno de los elementos aducidos en sentido opuesto tiene fuerza bastante para enervar su contenido y significado actual, como expresión que es de un funcionario público emitida en la materia de su competencia.

460. CSJ - SPA  
G.F. N° 57, 1967, pp. 50-51

2-8-67

*No podrá promoverse como prueba las certificaciones de mera relación emanadas de los empleados y funcionarios públicos.*

Que se practique una inspección ocular en los archivos de la Delegación Agraria en esta ciudad, a fin de constatar:

- a) Si existe alguna petición de campesinos del Municipio Simón Planas, solicitando se les dote de tierras en la hacienda “Palmira”.
- b) Que en tal caso se deje constancia en autos del nombre de los “peticionarios”.

La Corte comparte el criterio expresado por el Juez de la causa, en el auto impugnado, de que salvo lo establecido en disposiciones especiales, es a las partes y no a los tribunales a quienes corresponde solicitar las certificaciones que ellas quieran hacer valer en defensa de sus derechos en los juicios en que intervengan. Pero aún en el caso de que desde el punto de vista formal, la promoción hecha en los Capítulos IV y V fuera legalmente inobjetable, no lo sería en cuanto a la prueba misma que con ella se pretende lograr, pues la ley de la materia prohíbe a los funcionarios y empleados públicos "las certificaciones de mera relación, es decir, aquéllas que sólo tengan por objeto hacer constar el testimonio u opinión del funcionario declarante sobre algún hecho o dato de su conocimiento, de los contenidos de los expedientes archivados o en curso".

En cuanto a la prueba promovida en el Capítulo VI es de notar que la inspección ocular sólo puede versar sobre cosas o lugares y para que el Juez verifique personalmente y deje constancia de su estado, condición, características u otras circunstancias que sea imposible o muy difícil apreciar por otro medio que no sea, precisamente, el reconocimiento judicial. Y por cuanto en el caso de autos lo que pretende el promovente es traer a los autos la constancia de que, en la Delegación Agraria de Barquisimeto, existe una solicitud de dotación de tierras en el fundo que es objeto del juicio de expropiación y del nombre de quienes la suscriben, lo cual puede lograrse por los medios específicos que, a tal efecto, establece la Ley, resulta manifiestamente ilegal la promoción de dicha prueba.

*Véase Nos. 459 y 562 y ss.*

#### 8. VICIOS: EFECTOS

461. CSJ - SPA 22-11-73  
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 3

*Quando no se sigue el procedimiento pautado legalmente se corre el riesgo de producir decisiones contradictorias que vician el acto administrativo.*

En efecto, según el procedimiento establecido en los artículos 75 a 81 *ejusdem*, al recibir una solicitud de inscripción de una marca comercial, el Registrador de la Propiedad Industrial debe verificar si han sido o no cumplidos los requisitos exigidos en el artículo 71. Si no han sido cumplidos devolverá al interesado la solicitud que éste hubiere presentado con exposición de las razones en que funde la devolución; y, en caso contrario, ordenará las pu-

blicaciones a que se refiere el artículo 76 *ejusdem*. A partir de dicha publicación en el Boletín de la Propiedad Industrial se abre un lapso dentro del cual "cualquier persona" puede hacer oposición a la inscripción de la marca por considerarse "con mejor derecho" que el solicitante o por estimar "que ésta se halla comprendida en las prohibiciones contempladas en los artículos 33, 34 y 35" de la ley de la materia.

En el primero de dichos casos el Registrador pasará el expediente al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil, para que éste resuelva la oposición con las pruebas que ante él se presenten, y suspenderá el correspondiente procedimiento administrativo hasta que la oposición haya sido decidida judicialmente y la parte interesada, si fuere el caso, gestione nuevamente el asunto.

Cuando la oposición esté fundada en alguna de las prohibiciones contenidas en los artículos 33, 34 y 35 de la ley, se seguirá el procedimiento establecido en los artículos 78, 79, 80, 81 y 82 *ejusdem*. Con arreglo a lo dispuesto en estos tres últimos artículos, "el Registrador resolverá la oposición con las pruebas que presenten los interesados, dentro del plazo de treinta días a contar del vencimiento de los plazos establecidos en el artículo 78"; vencido el lapso a que se refiere el artículo 77 sin que haya habido oposición o declarara ésta sin lugar "efectuará el registro de la marca si fuere procedente y expedirá el correspondiente certificado"; y negará el registro de la marca cuando "la solicitud se encuentra incursa en las prohibiciones contempladas en los artículos 33, 34 y 35..."

La lógica procesal y el orden en que están dispuestas las normas que disciplinan dicho procedimiento revelan que en la oportunidad señalada en los artículos 75 y 76 de la ley, el Registrador de la Propiedad Industrial debe limitarse a examinar si el solicitante ha dado cumplimiento a los requisitos establecidos en los artículos 71, 72 y 73 *ejusdem*, dejando para la oportunidad señalada en los artículos 80, 81 y 82 decidir acerca de la procedencia de la solicitud teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 33, 34 y 35 de la ley.

De no seguirse este procedimiento en el orden riguroso establecido en la ley, existe el riesgo de que en relación con una misma solicitud se dicten decisiones contradictorias en las dos oportunidades diferentes en que la autoridad administrativa ha de pronunciarse, respectivamente, sobre la admisibilidad de la solicitud y la procedencia de la inscripción de una marca comercial.

En el presente caso, el Registrador de la Propiedad Industrial, se adelantó a decidir sobre la procedencia de la inscripción cuando debía resolver acerca de la admisibilidad de la solicitud, creando así una situación procesal que ha desembocado en dos resoluciones ministeriales que evidentemente se excluyen, pues, en la última se declara exactamente lo contrario a lo expresado en la primera. Esa situación hizo posible que el Registrador de la Propiedad Industrial al dictar la resolución N° 1.182 revocara la resolución N° 1.223

del Ministro de Fomento, que declaró procedente el registro de la marca lo cual es inadmisibile dentro del sistema de la doble instancia que prevalece en nuestro ordenamiento jurídico, y que sólo permite la revisión de los actos administrativos por un órgano o agente superior en el orden jerárquico a aquel que los haya dictado.

Nos hallamos, por lo tanto, en presencia de un error *in procedendo* cometido al iniciarse este procedimiento, que vicia los actos realizados por el Registrador de la Propiedad Industrial y por el Ministro de Fomento al decidir extemporáneamente sobre la procedencia del registro de la marca solicitada, pero que, no obstante sus anómalas consecuencias, en nada afecta la eficacia de los actos ulteriormente cumplidos por dichos funcionarios en conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

Cuando el Ministro de Fomento conoció por primera vez del caso debiera haber anulado la resolución apelada y ordenado reponer el procedimiento a fin de que el Registrador de la Propiedad Industrial se concretara a decidir si la solicitud había sido hecha de acuerdo con la ley, sin perjuicio de proceder luego con arreglo a lo pautado en los artículos 76 y siguientes. Mas, superada esa etapa y concluida la sustanciación de la solicitud y de la incidencia provocada por la oposición sin que ninguna de las partes reclamara de la irregularidad cometida, sería ilógico que la Corte a esta altura del procedimiento declarara la nulidad de las resoluciones que precedieron a las publicaciones ordenadas por el Registrador de la Propiedad Industrial y dispusiera la reposición del proceso a fin de corregir la falta cometida, puesto que el objetivo de la ley, al establecer el modo de proceder para resolver sobre el registro de marcas de fábrica, fue plenamente logrado al obtener la recurrente, de los órganos administrativos competentes, previo el cumplimiento de las formalidades legales y en la oportunidad que la ley señala, una decisión sobre su solicitud de inscripción de la referida marca.

Véase Nos. 224, 449, 451, 456, 491, 522, 561, 594 y ss, 596, 598.



### III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. LOS HECHOS JURIDICOS

##### A. *El hecho jurídico*

462. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, p. 5

*El hecho jurídico es un acaecimiento o suceso que produce una modificación jurídica.*

Para precisar tal cuestión conviene partir del concepto previo del *hecho jurídico*. En efecto, se admite doctrinalmente que, dentro del conjunto de fenómenos que la realidad presenta continuamente, cuando se examinan las diversas modificaciones que van sufriendo en el devenir de la vida diaria, se encuentra, como causa o motivo de ellas, un determinado acaecimiento o suceso del que se considera precisamente como efecto aquella específica modificación de la realidad: este suceso o acaecimiento se conoce con el nombre de *hecho*.

Cuando la realidad sobre la que el hecho opera es una *realidad jurídica*, el suceso que la determina a su vez, un *hecho jurídico*, o sea, un suceso o acaecimiento que produce una modificación jurídica.

##### B. *El acto jurídico*

463. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, p. 5

Dentro del concepto general de *hecho jurídico*, hay que señalar a la vez un grupo importantísimo de acaecimientos, cuya característica consiste en que son la expresión de la voluntad humana. A esta clase de hechos es a la que se le da el nombre de *actos*; y, en consecuencia, Acto Jurídico es el acaecimiento, caracterizado por la intervención de la voluntad humana, para la realización de un fin jurídico determinado.

2. LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACION: ACTO ADMINISTRATIVOS Y ACTOS DE DERECHO PRIVADO

464. CSJ - SPA 11-8-65  
G.O. N° 27845, 22-9-65, pp. 207.324/5

*Las autoridades administrativas no solo producen actos administrativos sino que, según su competencia, pueden dictar actos sometidos al derecho privado.*

En el presente caso, el acto que ha sido impugnado fue dictado por los Comisarios que organizan y controlan las carreras de caballos que se efectúan en el Hipódromo Nacional; y para la fecha de dicho acto regía el Reglamento dictado por el Ministerio de Agricultura en Resolución N° 76, de 14 de abril de 1956. Hay que determinar, por consiguiente, si esa reglamentación tenía potestad suficiente para constituir a los Comisarios en órganos del Estado, capaces de producir actos administrativos.

A este respecto se observa, que el Ministerio de Agricultura, al dictar la citada Resolución que contenía el "Reglamento de Carreras del Hipódromo Nacional", invocó, como base de esa potestad reglamentaria, el artículo 3° del Decreto Ejecutivo del 25 de noviembre de 1939, cuyo texto expresa: "Las facultades y obligaciones de la "Junta Directiva del Hipódromo Nacional serán determinadas por "Resolución especial del Ministerio de Agricultura y Cría, y las "carreras de caballos se llevarán a efecto de acuerdo con las Bases "que haya fijado el expresado Departamento".

Como puede observarse, las actividades del Hipódromo Nacional se concibieron así: de una parte, las facultades y obligaciones de la Junta Directiva, como entidad administradora del Hipódromo Nacional; y, de la otra, la reglamentación de las carreras de caballos a efectuarse en el Hipódromo.

Posteriormente, y por Decreto-Ley de la Junta de Gobierno, N° 357, de 3 de septiembre de 1958, se creó el "Instituto Nacional de Hipódromos", como entidad autónoma, adscrita al Ministerio de Agricultura y Cría. Este Decreto reglamentó las atribuciones de la Junta Directiva, y entre ellas le confirió la de "someter a la consideración del Ejecutivo el reglamento que ha de regir las carreras de caballos en cada uno de los Hipódromos Nacionales, remitiéndolo luego al Ministro de Agricultura a los efectos de su sanción legal".

Según lo expuesto, la creación y atribuciones de la Junta Directiva, emanadas del referido Decreto-Ley de 3 de septiembre de 1958, tienen un origen perfectamente encuadrado dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Mas no sucede igual cosa en lo que respecta a los Comisarios. La creación de estos órganos, y sus correspondientes atribuciones y facultades, emanan de un Reglamento que no se identifica con nin-

gundo de los cuerpos legales susceptibles de producir, en el ámbito del derecho administrativo, determinados efectos jurídicos. Ese Reglamento no es ni una ley, ni un Reglamento Ejecutivo, ni una ley estatal, ni una ordenanza municipal. Por consiguiente, tal reglamentación no puede trascender del mero ámbito particular o privado, al campo del derecho público. Ese cuerpo normativo no pasa de ser una guía o prospecto mediante el cual se rigen las relaciones particulares entre las personas que en cualquier forma realizan una actividad vinculada a *las carreras de caballos*.

Criterio semejante fue sustentado por la Corte cuando decidió un proceso similar que le fue planteado respecto a las actividades hípicas. En efecto, en sentencia de 23 de febrero de 1950, este Supremo Tribunal decidió, que no se puede atribuir el carácter de administrativo a todo acto que emane del Ejecutivo Federal o que sea cumplido en su nombre por sus empleados o agentes; que el Ejecutivo, por virtud de su función administrativa, puede originar dos tipos de relaciones jurídicas, según que obre como poder público en el ejercicio del *jus imperii*, o según que obre como sujeto de derechos y obligaciones sin ejercer su *jus imperii*. “En el primer caso —dice la sentencia—, el Ejecutivo Federal actúa ejerciendo su poder impositivo y el otro u otros sujetos de la relación jurídica creada en virtud de ese poder, se encuentran frente al Ejecutivo en un plano de subordinación; en el segundo caso, cuando el Ejecutivo actúa como sujeto de derechos y obligaciones, tal como cualquier otro sujeto de derecho, la relación jurídica que surge es producto de la concorde voluntad de todos y se encuentran en un plano de coordinación”.

Establecido lo anterior, el fallo analizado expresaba: “La Junta Directiva del Hipódromo Nacional (agente del Ejecutivo Federal en “la dirección y administración del Hipódromo Nacional, dependencia —para la fecha— de la Dirección Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría), puede ejercer y ejerce distintas actividades en el ramo que le compete. En su acción social, en cuanto “a la realización de fines colectivos esenciales al propósito de lograr “o mejorar la cría de equinos de la República, cumple y lleva a “cabo actos administrativos. En cuanto fija las reglas según las cuales “han de funcionar los juegos que la Junta Directiva juzgue conveniente establecer, previa aprobación del Ministerio de Agricultura “y cría, esto es, cuando fija las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo Federal a través de su dependencia Hipódromo Nacional, “está dispuesto a realizar un contrato de juego con los particulares, “quienes quedan en entera libertad de contratar o no, ejerce una “actividad privada”.

Tal doctrina, en concepto de la Corte, es aplicable en el caso de autos. En efecto, la decisión impugnada ocurrió durante la celebración de una carrera de caballos regida por el Reglamento a que ya se ha hecho referencia, el cual, según se ha dicho, no constituye un cuerpo normativo que puede incluirse entre los estatutos le-

gales que rigen la actividad administrativa del País. Se trata, simplemente, de disposiciones que regulan un espectáculo utilizado como motivo de juegos y de apuestas. La aplicación de esa reglamentación en cada evento regula y a la vez garantiza el cumplimiento de determinadas normas que directamente inciden en el resultado de los premios a los ejemplares ganadores, así como en el de las apuestas que se formulan.

Cuando un caballo se registra en el Hipódromo para que participe en determinadas carreras, nace una relación contractual, de derecho privado, entre el propietario del ejemplar y la entidad a cuyo cargo se encuentran las actividades hípcas; y esa relación se rige, precisamente por las pautas del citado Reglamento.

Por consiguiente, como lo decidió la Corte en el fallo ya mencionado, "esas condiciones constituyen una oferta "de contrato, que queda perfeccionado cuando el particular "presta su consentimiento "y cumple con las prestaciones que el contrato impone".

Según lo expuesto, la actividad que se realiza en el Hipódromo Nacional regida por el expresado Reglamento, no puede originar *actos administrativos*, sobre todo cuando las decisiones emanan de sujetos que, como los Comisarios, no actúan como representantes de la potestad administrativa del Estado, ni ejercen atribuciones de tipo legal.

La referida reglamentación sólo puede conceptuarse como el conjunto de bases que reglamentan una actividad contractual, de derecho privado, que rige las relaciones particulares que se constituyen entre las personas que voluntariamente convienen en ligarse a las actividades hípcas que se desarrollan en el Hipódromo Nacional. Por tanto, siendo ello una actividad contractual de derecho privado, las acciones que pudieren provenir del incumplimiento de las pautas establecidas en la reglamentación dicha, sólo podrían originar acciones fundadas en disposiciones de derecho común, ejercidas ante los Tribunales ordinarios; pero, en ningún caso, han de dar lugar a acciones contencioso-administrativas que tienen su fuente en el derecho administrativo, y se ejercen ante los órganos competentes para conocer de esta especial materia.

Véase Nos. 473, 482, 512.

### 3. LA NOCION DE ACTO ADMINISTRATIVO

#### A. Definición

465 .

CF

5-8-58

G.O. N° 21, 1958, p. 71

...la decisión ejecutoria es toda declaración de voluntad que tenga por objeto producir un efecto de derecho, dictada por una autoridad administrativa en forma que entrañe el procedimiento de acción directa.

466.

CF

9-4-59

G.F. N° 24, 1959, pp. 62-63

*Aquellos actos emanados de la autoridad administrativa, que no produzcan per se efectos jurídicos, no podrán ser objeto de impugnación, como si fueran un acto administrativo.*

La llamada "decisión apelada" comprende *explícitamente* la constatación de una diferencia de precio e *implícitamente* la afirmación de que en concepto de la Nación la Compañía Constructora es deudora de aquélla por el monto de esa diferencia.

El Art. 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece que de toda *decisión* del Contralor podrá apelarse para ante la Corte Suprema de Justicia o para ante los Tribunales de lo contencioso administrativo que puedan crearse en el futuro y a los cuales se dé esta atribución. A su vez el Art. 160 *ejusdem* establece que todas las apelaciones serán por escrito y en ella se expresará la *resolución apelada* y las razones legales y de otro orden en que se apoya el recurso.

Ahora bien, examinando detenidamente esta Corte las actas del expediente, encuentra que no existe en el caso de autos *decisión* o *resolución* alguna del contralor al respecto que constituya formalmente un acto administrativo que pueda ser objeto del recurso deducido, pues lo que hace dicho funcionario es encontrar una diferencia de precios en el contrato celebrado y participarlo a los organismos del Ministerio de Obras Públicas "para su debido conocimiento y a los fines del caso".

Esta frase, inserta al final de un oficio dirigido a la Dirección de Obras Públicas ya nombrada, no constituye una *decisión* o *resolución* capaz de producir "per se" determinados efectos jurídicos. Constituye a lo más la expresión de un criterio adverso de la Contraloría sobre el referido contrato de construcción, pero sin configurar ninguno de los actos de la Contraloría de la Nación sujeto al recurso de apelación ante la Corte Federal.

Es de doctrina que todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas pre-establecidas (Principio de Legalidad de los Actos Administrativos) y que carecen de eficacia jurídica aquellos que no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la Ley.

A juicio de esta Corte, las frases señaladas entre comillas no constituyen, ni en su forma ni en su fondo, una decisión o resolución administrativa que involucre apelación, en virtud del Art. 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

467. CF 3-6-59  
G.F. N° 24, 1959, p. 260

*Se consideran actos administrativos aquellas declaraciones de voluntad realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico determinado.*

Ahora bien, de acuerdo con la mencionada atribución 9° artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte, las acciones y recursos previstos en dicha norma han de referirse, directa y concretamente, a Resoluciones Ministeriales y en general a todos los *actos* de la Autoridad Administrativa en cualquiera de sus ramas, dictados con abuso de poder u otras ilegalidades.

Tales Resoluciones y actos de la Autoridad Administrativa, no son en realidad otra cosa que *actos administrativos*, esto es, declaraciones de voluntad realizadas por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendientes a crear una situación jurídica individualizada.

Para que un acto administrativo pueda ser atacado por abuso de poder u otras ilegalidades, es condición indispensable que la realización de dicho acto conste en alguna forma, ya en un documento que contenga el obrar de la Administración, o bien demostrado por medios probatorios legales.

468. CF 3-12-59  
G.F. N° 26, 1959, p. 142

Manifestaciones de voluntad de la administración pública que afectan a la situación jurídico-administrativa personal o patrimonial de un administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo.

469. CSJ - SPA 2-6-64  
G.O. N° 27474, 25-6-64, p. 204.365

Manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales.

470. CSJ - SPA 11-8-65  
G.O. N° 27845, 22-9-65, p. 207.324

Doctrinalmente el concepto de acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una

autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

471. CSJ - SPA 2-11-67  
G.F. N° 58, 1967, pp. 42-47

Entre dichos actos se hallan los actos administrativos que, por definición, son declaraciones de voluntad realizadas por la Administración con el propósito de producir efectos jurídicos...

472. CSJ - SPA 1-2-71  
G.O. N° 29.443, 17-2-71, p. 220.057

Esta Sala considera que la medida de expulsión del país, dictada por el Ejecutivo Nacional, en contra del ciudadano Francisco Wyttack, de nacionalidad belga, es, ciertamente un acto administrativo, ya que por definición se trata de una manifestación de voluntad, emanada de una autoridad administrativa, y cuyo objeto fue el de producir un efecto de derecho, en este caso de carácter individual. Mas aún, el carácter de acto administrativo de la referida medida, se desprende del texto mismo de la ley de la materia, la cual en su artículo 52 establece que "la inadmisión y expulsión de extranjeros previstas en esta Ley, se consideran como *actos administrativos* o medidas de simple policía, y en nada se opondrá a la expulsión, que, como pena, trae el Código Penal que sólo pueden imponerse en virtud de sentencia de los tribunales competentes, conforme a los trámites de la Legislación venezolana".

El examen acerca de la legitimidad o ilegitimidad del referido acto administrativo, es decir, el análisis de si en el mismo se cumplieron o no, las condiciones necesarias para su validez corresponde exclusivamente a la Corte, en conformidad con el ordinal 9° del artículo 7° de su Ley Orgánica.

Aun cuando es función específica del Ministerio Público "velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales", la Procuraduría General de la República podía, también intervenir, en su condición de representante judicial de la Nación en uso de la atribución contenida en el ordinal 4° del artículo 202 de la Constitución Nacional.

Véase Nos. 473, 480, 484, 508.

## B. Caracterización

### a. Criterio de la naturaleza de la actividad

473. CFC - SF 23-2-50  
 G.F. N° 4, 1950, pp. 84-89

*Los Actos administrativos se definen por su contenido, carácter o finalidad y no por tratarse simplemente de actos provenientes de un funcionario administrativo.*

La invocada excepción plantea al juzgador el problema de examinar en primer término si la acción intentada se encuentra amparada por una norma legal, de modo expreso e implícito, toda vez que las excepciones de inadmisibilidad previstas en el ordinal 4° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, tienen por objeto impedir el curso de una acción prohibida por la Ley, o aceptada por ésta, sólo en virtud de causales limitativas que no hayan sido las alegadas en la demanda. Ello, independientemente, desde luego, del derecho alegado que es un asunto de fondo y el que tocará al Juez establecer después de haber averiguado si la demanda del actor está o no fundada en hechos que permitan la adecuada aplicación del derecho. Considerándose que la cuestión planteada a la Corte en la presente incidencia, es pues, saber si la ley prohíbe contención en el caso concreto, esto es, si está o no permitida por la ley la acción intentada contra la Nación y el Hipódromo Nacional, por el señor Aldo Caruso, pasa la Corte a dilucidar en el orden en que han sido propuestos los alegatos o fundamentos de la excepción.

Aunque en forma genérica se designan como funcionarios públicos aquellas personas que mediante nombramiento prestan de modo permanente un servicio a la Administración Pública, y los miembros de la Junta Directiva del Hipódromo, son designados por Resolución Ministerial y mediante nombramientos, con el expreso cometido de dirigir y administrar una dependencia ministerial (letra H, artículo 68 del Reglamento de la Ley de Ministerios), podría concluirse que si tienen el carácter de funcionarios públicos los referidos miembros de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional, no bastaría el solo hecho de ser funcionarios públicos, para que todo acto que éstos verifiquen, sea, se convierta o se transforme en acto administrativo, independiente de su contenido, carácter o finalidad.

Es cierto que la Administración Federal es de la competencia del Poder Ejecutivo Federal (Art. 95 de la Constitución Nacional) y que el Poder Ejecutivo hará cumplir sus determinaciones y ejercerá la administración general a él encomendada por medio de los empleados y agentes federales (Art. 97 de la Constitución Nacional). Pero de aquí no se puede atribuir el carácter de administrativo a todo acto que emane del Ejecutivo Federal o que sea cum-

plido en su nombre por sus empleados o agentes. En efecto, el Ejecutivo Federal por virtud de su función administrativa puede originar dos tipos de relaciones jurídicas, según que obra como poder público en el ejercicio de *jus imperii*, o según que obre como sujeto de derechos y obligaciones sin ejercer su *jus imperii*. En el primer caso, el Ejecutivo Federal actúa ejerciendo su poder impositivo y el otro y otros sujetos de la relación jurídica creada en virtud de ese poder, se encuentran frente al Ejecutivo en un plano de subordinación; en el segundo caso, cuando el Ejecutivo actúa como sujeto de derechos y obligaciones, tal como cualquier otro sujeto de derechos, la relación jurídica que surge es producto de la concordancia de voluntad de todos y se encuentran en un plano de coordinación. Esa doble actividad del Ejecutivo Federal está determinada y condicionada por el ordenamiento jurídico nacional, pero con esta resaltante diferencia: que su actividad como Poder Público está sometida orgánica y funcionalmente al derecho público, en tanto que su actividad como sujeto de derechos y obligaciones (sin el ejercicio de *jus imperii*) está sometida al derecho privado (común y especial), cuya es la misión de regir el nacimiento, efectos, modificaciones y extinción de las relaciones jurídicas que se forman o contraen a su amparo.

Las declaraciones de la voluntad del Poder Ejecutivo Federal cuando obra en el ejercicio del *jus imperii*, constituyen los verdaderos actos administrativos, esto es, actos que emanan directamente de su potestad administrativa y que por tanto, están sometidos al derecho público (Político, Constitucional, Administrativo, etc.); en cambio, las declaraciones de voluntad del Ejecutivo Federal, que tienden, no a crear o a regular coactivamente situaciones jurídicas frente al Poder Público, sino a “constituir, reglar, transmitir, modificar o extinguir” convencionalmente con los particulares vínculos jurídicos de derecho privado, no son actos administrativos, en el sentido propio y exacto de la expresión, sino actos de derecho privado, regidos en consecuencia por éste.

Así la Junta Directiva del Hipódromo Nacional (agente del Ejecutivo Federal en la dirección y administración del Hipódromo Nacional, dependencia de la Dirección Administrativa del Ministerio de Agricultura y Cría) puede ejercer y ejerce distintas actividades en el ramo que le compete. En su acción social, en cuanto a la realización de fines colectivos esenciales al propósito de lograr o mejorar la cría de equinos de la República, cumple y lleva a cabo actos administrativos. En cuanto “fija las reglas según las cuales han de funcionar los juegos que la Junta Administrativa juzgue conveniente establecer, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Cría”, esto es, cuando fija las condiciones bajo las cuales el Ejecutivo Federal a través de su dependencia Hipódromo Nacional, estaría dispuesto a realizar un contrato de juego con los particulares, quienes quedan en entera libertad de contratar o no, ejerce una actividad privada.

En efecto, esas condiciones constituyen una oferta de contrato, que queda perfeccionado cuando el particular presta su consentimiento y cumple con las prestaciones que el contrato le impone; esas mismas condiciones obligan, desde el mismo momento, al proponente (Ejecutivo Federal). Poco importa la calificación del vínculo que de allí surge, el hecho de que el contrato sea aleatorio para una sola de las partes (particulares) tampoco importa; ni significa una imposición, que el particular acepte las condiciones ofrecidas, se tratará a lo sumo de un contrato de adhesión. Por tanto, toda la actividad posterior que realiza la Junta Directiva del Hipódromo Nacional o sus personeros empleados en relación con la ejecución del contrato celebrado con cada persona particular, en el juego del "5 y 6", no pueden tener carácter de actos administrativos, porque en ellos no proceden los agentes del Ejecutivo Federal en uso de la potestad administrativa inherente a éste, cumpliendo alguna finalidad social, sino como uno de los sujetos de una relación jurídica, de derecho privado. Calificar esos actos de administrativos atendiendo a su aspecto puramente formal (la cualidad de funcionarios de quienes lo ejecutan) equivaldría a desnaturalizar el verdadero carácter de éstos, a convertir en actos administrativos todos, sin excepción, los contratos que el Ejecutivo o sus agentes o empleados en su nombre, celebren con los particulares. Esto conduciría a errores injustificables, tanto desde el punto de vista teórico como del práctico.

Pero aún en el supuesto de que se atendiera al aspecto puramente formal para calificar de administrativos esos actos, tan sólo en razón de que procedan o emanen del Ejecutivo Federal, tal calificación por sí sola no sería suficiente para fundamentar la excepción de inadmisibilidad, puesto que, entre otras razones, por eso no dejarían de tener los particulares acción para atacar tales actos.

Efectivamente, es conocido, que el principio de la separación de los Poderes acogido por nuestra Carta Fundamental, lo es en la forma flexible, o mejor, que dicha separación permite cierta intervención de un Poder en los actos de otro. Expresamente está consagrada la intervención del Poder Judicial en el ejercicio del Poder Público para obtener la máxima seguridad jurídica dentro del sistema del Estado de Derecho. Precisamente, atendiendo a la necesidad práctica de la diversidad de actos que puede verse obligado a realizar el Ejecutivo Federal en uso de su facultad administrativa, actos que lo llevan a imponer a los particulares o a estipular con ellos determinadas situaciones jurídicas, la propia Constitución a la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y otras disposiciones legales, abren a los particulares las vías de que pueden valerse para obtener el control legal de sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Ahora bien, esas vías o recursos tienen unos el carácter de no contenciosos, como son en general los llamados de control de la constitucionalidad, y otros el carácter de contenciosos, como son

en general los calificados de recursos administrativos. De modo pues que al calificarse de acto administrativo la cuestión que ha dado origen a la presente controversia, la acción a que ella daría lugar tendría que ventilarse en juicio contencioso, y por razón de la materia ante esta Sala, conduciendo en último resultado el procedimiento a perseguir la validez o nulidad del acto atacado.

Alegan los apoderados demandados que las Bases del Hipódromo Nacional constituyen la ley de las carreras de caballos; que la disposición 6ª de tales bases (folio 112 del anexo) preceptúa que "LAS APUESTAS EN LOS JUEGOS SERAN PAGADAS DE ACUERDO CON LA DECISION DEL JUEZ DE LLEGADA O DE LOS COMISARIOS, SEGUN EL CASO Y NINGUN RECLAMO POR PARTE DE UN PARTICULAR PODRA SER HECHO AL RESPECTO"; y que en consecuencia la acción es inadmisibile por expresa prohibición de la ley (ordinal 4º artículo 257 del Código de Procedimiento Civil).

Es evidente, que el juego del "5 y 6" por lo que al Hipódromo Nacional y a los particulares respecta, es un contrato, bilateral, condicional, a título oneroso y aleatorio. Si pues se estima que dicho juego es un contrato, las llamadas Bases que lo rigen constituyen sus cláusulas o estipulaciones y por tanto, obligan, con la misma fuerza y de acuerdo con sus previsiones especiales y las generales del derecho común, a ambas partes contratantes. En esas Bases, los fallos de las personas en quienes ambos contratantes han convenido en depositar la facultad de decidir, no son discrecionales sino reglados, es decir, sus determinaciones están condicionadas intrínseca y extrínsecamente (en el fondo y en la forma) por las mismas Bases convenidas. Por tanto el sentido y el alcance de la cláusula 6ª ya transcrita, en atención a las estipulaciones del contrato y las exigencias de la ley, de la equidad y de la buena fe, no pueden ser otras sino las de que, una decisión dictada por aquellas personas en un todo de acuerdo con las Bases, tanto en el fondo como en la forma, es inatacable por ninguna de las partes contratantes, y tiene para ellas el valor de una sentencia definitivamente firme. Pero si la decisión es arbitraria, esto es, que no se han dado respecto de ella ni las condiciones de fondo ni las de forma para que pueda entrar en juego la facultad decisora y pueda ésta, por tanto, tener eficacia contractual, tal decisión sería vulnerable en los términos del contrato y puede accionarse para el cumplimiento de éste.

474.

CFC - CP

4-4-51

G.F. N° 7, 1952, pp. 17-18

*Son Resoluciones Ministeriales los actos administrativos dictados por un Ministerio dentro de sus atribuciones, cuando actúa por orden del Presidente de la República.*

Se plantea en esta forma una cuestión que la Corte considera que debe resolverse como previa. En uno de los párrafos de la demanda, el solicitante se expresa en estos términos: "...La Constitución y leyes definen las atribuciones y facultades de los Poderes Públicos, que deben mantenerse en sus límites; por eso, dispone el art. 42 de la Constitución que "todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones" y también dispone el art. 43 ejusdem" que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos". La misma Constitución que crea esta garantía y definición de atribuciones, crea el ejercicio del derecho, o sea, la acción de declaración de nulidad de un acto Administrativo por ilegalidad o abuso de poder y confiere competencia para resolver esa nulidad a la Corte Federal y de Casación, conforme al numeral II del art. 128 de la Constitución".

Ciertamente, como dice el ciudadano Procurador General de la Nación, hay dos procedimientos para impugnar de nulidad los actos del Poder Público: uno de carácter general ante la Corte Plena, sin contención; y otro especial, contencioso, a que se refiere el último aparte del ordinal II del Art. 128 de la Constitución Nacional, y mediante el cual se pueden impugnar las Resoluciones Ministeriales.

Debe, por tanto, resolverse, qué es una "Resolución Ministerial", pues no basta que así se la califique, ya que no son los nombres o denominaciones, sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o fisonomía jurídica.

Es la propia Constitución la que para el caso presente expresa lo que constituye una Resolución Ministerial. En efecto, dice textualmente el Art. 109 de la Constitución Nacional: "Los Ministros son órganos legales, únicos y precisos del Presidente de la República. Todos sus Decretos, serán refrendados, so pena de ineficacia, por el Ministro o Ministros, a cuyos ramos correspondan, salvo el decreto de nombramiento de los mismos, y éstos dictarán las Resoluciones y órdenes que mande el Presidente, dentro de sus atribuciones".

Como se ve, pues, sólo cuando el Ministro actúa por orden del ciudadano Presidente de la República en actos de la Administración Federal y dentro de sus atribuciones, es cuando puede decirse que dicta una resolución Ministerial.

Del propio documento impugnado aparece que no ha actuado, en este caso, el ciudadano Ministro de Fomento, como órgano legal y preciso y por disposición del Presidente de la República, o lo que es lo mismo de la Junta Militar de Gobierno, que ejercía las funciones atribuidas al Presidente de la República por la Constitución Nacional, al tiempo de la apelación.

El ciudadano Ministro de Fomento lo que ha hecho es conocer en alzada de un asunto que le está atribuido conforme al Decreto de que se ha hecho mención. Lo decidido por él en tal asunto,

cae bajo la denominación genérica de “actos” del Poder Público violatorios de la Constitución Nacional contemplados en la primera parte del numeral II de cuya nulidad corresponde conocer a la Corte Plena, y no en la específica de “Resolución Ministerial” prevista en el último aparte del citado numeral.

475. CFC - CP 1-10-52  
G.F. N° 12, 1952, p. 18

*El carácter de acto administrativo no se lo da el órgano que lo ejerce, sino su propia naturaleza lo tipifica como tal.*

Los actos de carácter administrativo, como los judiciales, fiscales... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la Ley le da competencia para conocer y decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél.

Véase Nos. 476, 479, 480, 507 y 508.

b. *Criterio de la función administrativa*

476. CSJ - SPA 18-7-63  
G.F. N° 41, 1963, p. 116

*El acto administrativo se caracteriza por su propia naturaleza, y no por el órgano del cual emana.*

Prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de “acto administrativo” no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo.

477. CSJ - SPA 18-7-63  
G.F. N° 41, 1963, p. 117

*Cuando el Estado ejerce la función administrativa, es titular de un interés público, empeñado en realizar determinados fines, que los efectúa a través de los actos administrativos.*

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 esgrima frente a la otra, que es la *función judicial*; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la *función administrativa*.

478.

CSJ - SPA

2-11-67

G.F. N° 58, 1967, pp. 46-48

*La actividad del Consejo Universitario, en ejercicio de sus funciones, realiza una actividad administrativa y por lo tanto sus actos son actos administrativos.*

Con respecto a la denuncia de inconstitucionalidad del Acuerdo de fecha 16 de agosto de 1965, expresan los recurrentes que al dictarse aquél, el Consejo Universitario incurrió en violación de los artículos 177, 136, ordinal 16, 139, 117 y 119 de la Constitución, por haber usurpado la función legislativa. Las disposiciones constitucionales enumeradas se refieren, en el orden en que han sido citadas por los impugnantes, a que en la formación de las leyes, éstas sólo pueden ser derogadas por otras leyes; a que es de la competencia del Poder Nacional establecer las directivas y bases de la educación nacional; que corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional; a que la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio, motivo por el cual toda autoridad usurpada es ineficaz y sus autos son nulos.

En la motivación que recoge este fallo se ha dicho ya que los Acuerdos del Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes que son objeto de la impugnación tienen el carácter de *actos administrativos individuales* y que por ello no deben ser confundidos, en virtud de su propia naturaleza, con los actos reglamentarios o legislativos violatorios de la Constitución o de la Ley. La actividad cumplida por el Consejo Universitario es de orden administrativo y de este mismo orden la función que se ejerce para determinarla por cuanto el órgano mencionado, es una entidad a quien se le confía en parte muy importante la realización de un servicio público, cuya protección realiza el Estado como gestor del interés general a través de la actuación administrativa que ejecuta ese órgano mediante la práctica de las funciones que impone dicha gestión.

Por esta razón el Acuerdo impugnado tiene el rango de un acto administrativo jamás equiparable con el que realizan otros órganos del Poder Público para formar una Ley o para derogarla en las materias propias de la competencia legislativa. La tarea cumplida

por el Consejo Universitario, dentro de las consideraciones y disposiciones del Acuerdo que se discute, responde a la función de gobierno que le compete ejercer para asegurar el normal desarrollo de la enseñanza, la investigación y demás actividades académicas de la Universidad, así como todas las materias expresamente determinadas en el catálogo de sus atribuciones y “resolver las demás cuestiones que no estén expresamente atribuidas por la Ley a otros organismos o funcionarios de la Universidad”. Por tales motivos resulta impropio reconocerle efectos legislativos a un acto administrativo que no los tiene en virtud de las siguientes razones: porque el Acuerdo tantas veces mencionado emana de un órgano administrativo con aptitud legal para efectuarlo; porque dicho Acuerdo se refiere a una materia propia de la administración universitaria; porque todo lo relativo a reincorporación, jubilación o pensión del personal docente universitario está incluido en las atribuciones que la Ley acuerda al Consejo Universitario; porque la declaración de voluntad contenida en el acto que se impugna no tiene alcance legal sino los propios efectos administrativos particulares queridos por el órgano que la dictó, cuyo propósito era la revocación del Acuerdo de fecha 6 de marzo de 1959 y la suspensión, por consiguiente, de los efectos de este acto administrativo individual; porque tal como se aprecia del contenido del Acuerdo en estudio, ni los motivos que lo inspiraron, ni la finalidad perseguida con el pronunciamiento que contiene ni las formalidades cumplidas para sancionarlo, exhiben vicios que de alguna manera pudieran significar la invasión del campo legislativo o constitucional por parte del Consejo Universitario.

479. CSJ - SPA  
G.F. N° 60, 1968, pp. 115-118

27-5-68

*Todos los actos que emanan de la Administración Pública no constituyen actos administrativos, es necesario que reúnan determinados requisitos y caracteres.*

Un caso similar al presente fue planteado ante la Corte con fecha 7 de mayo de 1961 por un grupo de trabajadores al solicitar la declaratoria de nulidad de la Resolución dictada por el Inspector del Trabajo del Distrito Federal y Estado Miranda, con ocasión de la calificación de despido promovida ante ella por la General Motors C. A., de acuerdo con el citado artículo 198. En esa oportunidad, la Corte consideró necesario resolver la cuestión previa de su competencia para conocer del recurso propuesto, examinando al efecto, la regla constitucional en que se funda y la naturaleza jurídica del acto cuya nulidad se pretende.

Conforme al criterio establecido por esta Sala, la condición del acto administrativo no emana, necesariamente, “de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que éste ejerce el realizarlo”. Tal conclusión surge del supuesto, admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal 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”. Este parecer no desconoce el principio de la separación de los Poderes ni la ineficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Por el contrario, en opinión de esta Sala “la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial, funciones administrativas, como en el caso de 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 y razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública, para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial; como es precisamente el caso de autos, donde el Inspector del Trabajo, de conformidad con el dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a los lapsos por él previstos decide si el trabajador goza o no de inamovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella, la pierde posteriormente por hechos que hubiere cometido, en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono. (Sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 18 de julio de 1963).

Para establecer la diferencia entre el acto impugnado por los recurrentes y el acto administrativo propiamente dicho, en la referida sentencia se hizo el análisis siguiente: a) en el acto administrativo el Estado es titular de un interés público y actúa frente a los intereses privados; b) en el acto administrativo la administración es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica contenida en el acto y trata de realizar determinados fines relacionados con otros sujetos de derecho, dentro del marco legal de sus atribuciones; c) el acto administrativo no realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico pues tal potestad corresponde a la función legislativa; no conoce ni decide acerca de las pretensiones entre partes, lo cual es propio del ejercicio de la función judi-

cial; d) en el acto administrativo, por el contrario, la administración es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio y directo de la función administrativa.

Ahora bien, la decisión que dicta el Inspector del Trabajo en uso de los poderes que le confiere el artículo 198 de la Ley del Trabajo se pronuncia en virtud de la actividad jurisdiccional que cumple dicho funcionario para determinar exclusivamente, si procede o no mantener al trabajador en el goce del fuero de inamovilidad que le acuerda el citado artículo 198. En este sentido cabe advertir que es de tal importancia la función que cumplen los Inspectores del Trabajo en el control de la relación laboral que numerosas recomendaciones y resoluciones aprobadas por Conferencias y Organismos Internacionales del Trabajo, han fijado principios conforme a los cuales se acuerda a dichos funcionarios determinada competencia que va más allá de la simple inspección, extendiendo su función de control hasta un campo más dilatado que les permite, en su zona de acción, el ejercicio de potestades verdaderamente jurisdiccionales y que en algunos casos, como el presente, llegan a adquirir características judiciales. Es éste y no otro el sentido de la Ley; al investir de poder jurisdiccional al Inspector del Trabajo en el proceso de calificación para determinar si procede o no mantener al trabajador en el goce de los fueros legales que amparan su estabilidad en el trabajo. Asimismo, atendiendo a las razones de urgencia y celeridad que animan a este procedimiento especialísimo, el Legislador fue categórico al suprimir en forma expresa el recurso de alzada ante el Ministro contra la decisión del Inspector, que de haberse consagrado, hubiera permitido a la Corte conocer de la impugnación que contra ella se produjera, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Por otra parte, es necesario advertir que si la decisión del Inspector del Trabajo en el caso de autos, no está sometida en su aspecto administrativo al control de otro organismo superior, ella no puede producir cosa juzgada en relación con las consecuencias jurídicas que puedan derivarse del subsiguiente despido del trabajador pues éste es un problema relativo a otros aspectos legales o contractuales y todas las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales o contractuales en esta materia están confiadas a la competencia de los Tribunales del Trabajo.

En virtud de lo expuesto es lógico concluir que las decisiones que dictan los Inspectores del Trabajo en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores, conforme al artículo 198 de la Ley de la materia, no deben confundirse con los actos administrativos contrarios a derecho, sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa que ejerce este Supremo Tribunal en razón de la competencia que le atribuye el artículo 206 de la Constitución ni constituye tampoco esa decisión un acto administrativo del Ejecutivo Nacional susceptible de ser declarado nulo por esta

Corte, en uso de la potestad que le atribuye el ordinal 7º del artículo 215 de la Constitución, pues tales decisiones no reúnen las características ni llenan los requisitos ya definidos del acto administrativo. En consecuencia, sólo compete a la Corte conocer de los recursos de nulidad contra los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, Estatal o Municipal en virtud de las disposiciones constitucionales indicadas y de lo previsto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte, concordante con ellas; y los actos del Poder Legislativo, con base en lo ordenado por las disposiciones 3ª, 4ª y 5ª del artículo 215 de la Constitución.

480. CSJ - SPA 9-7-69  
G.F. N° 65, 1969, pp. 70-74

*Los actos del Poder Público no constituyen por sí solos actos administrativos; depende de la función o facultad que el Estado ejerza al realizarlo para que constituya o no acto administrativo.*

El recurso jerárquico es de principio contra todos los actos administrativos emanados de autoridad subordinadas, salvo expresa excepción de la Ley; mas tal recurso procede solamente respecto de actos administrativos y, conforme ha sido asentado en anteriores decisiones, no todos los actos de la administración son actos administrativos. Así, en sentencia de 18 de julio de 1963, esta Suprema Corte señaló: "Prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo. Lejos de ser absoluto, el principio de la *separación de 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 señalen las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumben".

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".

En consecuencia, la decisión del presente recurso de nulidad exige, en primer término, determinar si las actuaciones de la Inspección del Trabajo y las de su superior jerárquico constituyen actos administrativos, susceptibles de ser impugnados mediante recursos administrativos y contencioso-administrativos; y, asimismo si este Supremo Tribunal es competente para conocer de la demanda incoada por Tecnorama, C.A.

El artículo 93 de la Ley del Trabajo desarrollado por el Decreto Ejecutivo N° 125 del 9 de enero de 1946 faculta a los trabajadores para verificar la veracidad de las declaraciones del patrono en cuanto a la existencia y monto de las utilidades; estableciendo al efecto, una vía expedita y poco onerosa para aquellos. El ejercicio de dicha facultad permite el examen y verificación de los Inventarios y Balances y, por consiguiente, la revisión general de los libros de comercio del patrono, respecto a uno o varios ejercicios económicos. Empero, aunque el derecho tutelado es propio a cada trabajador, tal facultad no puede ser ejercida en forma individual, sino que la Ley del Trabajo otorga la legitimación activa a la mayoría absoluta de las personas físicas, que prestan sus servicios a la empresa en cuestión, y el Decreto N° 125 la confiere además, al Sindicato que agrupe a cincuenta o más de aquellas (artículo 1). De la misma manera el carácter excepcional de la revisión justifica que se prohíba la admisión de nuevas solicitudes, cuando se esté tramitando una que llene las condiciones requeridas y que, concluido el procedimiento respecto de algún ejercicio económico, se excluya la posibilidad de reexamen.

El procedimiento creado para el ejercicio de la referida facultad, puede ser sintetizado así: admitida la solicitud, el Inspector del Trabajo notificará al patrono, a los efectos de la designación de la Junta de expertos a cuyo cargo estará la revisión, que serán escogidos uno por el patrono, otro por los trabajadores, y el tercero por el funcionario administrativo. Reunidos los peritos para la aceptación del cargo y su juramentación, puede ser opuesta como punto previo la improcedencia de la solicitud, por ausencia de legitimación activa en el o los solicitantes. La oposición debe ser resuelta por el Inspector del Trabajo, al término de un lapso probatorio brevísimo, mediante una decisión inapelable. De ser desechada, continúa la tramitación de manera similar a la de la prueba de experticia en el juicio ordinario, salvo en lo que toca a la revisión contenida en la última parte del artículo 10 del Decreto N° 125: "Este informe hará plena prueba en los juicios del trabajo en cuanto a las conclusiones en él contenidas". El procedimiento que se describe contempla, además, reglas para determinar quién sufragará los honorarios de los expertos (artículo 11); la obligación para los patronos de pagar a sus trabajadores las utilidades no distribuidas, si fuere el caso, dentro de un término perentorio (artículo 12), deber cuyo incumplimiento está sancionado con multa impuesta por el Inspector del Trabajo, de cuya decisión se concede

apelación para ante el Ministro del Trabajo (artículo 14); y, por último, la atribución conferida al Inspector del Trabajo respectivo para aplicar multas por medio de Resoluciones que son inapelables por la infracción de cualquiera de los artículos del citado Decreto, cuya sanción no haya sido contemplada expresamente (artículo 15).

La actividad del funcionario administrativo se resuelve en la conducción de un procedimiento destinado a verificar la existencia de situaciones que se establecen directamente entre particulares, que puede culminar con la declaración de un derecho de crédito de cada trabajador hacia el patrono. Pero esta declaración no tiene fuerza de cosa juzgada, ni siquiera de la llamada en alguna doctrina "cosa juzgada administrativa", pues estará siempre sujeta a la posibilidad de revisión por los jueces competentes, que son los del Trabajo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento del Trabajo. La "plena prueba" que conforme al Decreto N° 125 surte el informe pericial se refiere solamente a sus conclusiones, y este precepto ha sido interpretado por los jueces de instancia de tal manera que no excluye la potestad que nuestro Derecho les reconoce para apartarse del dictamen de los expertos, cuando su convicción así se lo ordene; interpretación cuya censura, si fuere el caso, toca a la Casación y no a la Sala Político-Administrativa.

La notificación que hace el Inspector del Trabajo a la empresa, transcribiéndole las conclusiones consignadas en el dictamen de la Junta de expertos contiene, al menos implícitamente, una decisión de dicho funcionario, en cuanto a la regularidad de todo el procedimiento y de la labor de los peritos, decisión necesaria para conferir certeza a la declaración emanada de aquellos. Pero no se trata de una decisión que configure un acto administrativo, porque no está dirigida a tutelar un interés público, cuya titularidad corresponda al Estado; no desarrolla una actividad destinada a proveer a objetivos concretos, administrativos, sino que la administración se manifiesta como un tercero frente a los sujetos de una relación jurídica laboral, y en la cual ella interviene para facilitar, mediante declaraciones revestidas de certeza por el ordenamiento jurídico, el ejercicio de sus derechos a los particulares. La certeza de la declaración referida no excluye, como se ha dicho, la competencia de los Tribunales del Trabajo, únicos llamados a decidir sobre la existencia o inexistencia del derecho declarado sea por vía de acción o de excepción, para el caso de que el patrono se niegue al cumplimiento voluntario.

El apremio administrativo consagrado en el artículo 14 del Decreto N° 125, bajo la forma de multa que puede imponer el Inspector del Trabajo, al patrono remiso a pagar a sus trabajadores el remanente de utilidades, podría conducir, en caso de ejercicio del recurso de apelación, o de nulidad de la respectiva Resolución Ministerial, bien al planteamiento de una cuestión prejudicial, o bien a un pronunciamiento incidental del Juez administrativo sobre la

actuación declarativa del Inspector del Trabajo. Pero dicho examen, si bien puede servir de fundamento a la decisión de anular el acto sancionatorio, no sería idóneo para enervar el derecho de crédito de los trabajadores, ni vincularía al Juez del Trabajo ante quien fuere solicitado el cumplimiento forzoso de la obligación.

481. CSJ - SPA 19-12-74  
G.O. N° 1741 Extr., 21-5-75, p. 26

*Los actos administrativos pueden emanar de órganos legislativos en ejercicio de la función administrativa.*

La actividad jurídica de los órganos del Poder Público se manifiesta mediante actos que la doctrina clasifica ordinariamente en constituyente, legislativos, administrativos y jurisdiccionales.

La designación de los miembros de la Comisión Delegada por la Asamblea Legislativa de un Estado si bien es un acto legislativo atendiendo al órgano del que emana, es, desde el punto de vista material, un acto administrativo, por cuanto, en virtud del mismo, se crea una situación jurídica subjetiva en relación con determinados funcionarios de la cual dimana para éstos derechos y deberes que los inviste de una situación especial en relación con los restantes miembros del cuerpo legislativo.

Véase Nos. 436, 473, 479, 507.

### C. Características

482. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, pp. 134-135

*Los actos administrativos se caracterizan, frente a los actos de derecho privado, por la presunción de legitimidad, por su ejecutoriedad y por ser susceptibles de control de legalidad.*

No debe olvidarse tampoco que los actos administrativos presentan caracteres propios que los distinguen con toda precisión de los actos del derecho privado, pues, aparte de la subordinación a las normas positivas, —bien sean leyes o reglamentos—, que es requisito común a todos los actos jurídicos, cualquiera sea su naturaleza, tanto de derecho público como de derecho privado, los actos administrativos se caracterizan. a —por la presunción de su legitimidad, b —por su ejecutoriedad, c —por su subordinación a la

equidad y a la oportunidad, y d —finalmente, por su “Sindicabilidad”, examen o control por el poder jurisdiccional. Frente a la presunción de legitimidad y a su ejecutoriedad, que los pone por encima de los actos de derecho privado, y que significan ingentes garantías para la Administración Pública, por lo mismo que siendo consecuencia directa de la presunción puede, desde el momento preciso que lo profiere, hacerlo ejecutar por quien corresponda. Ello, porque la presunción de legitimidad tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio, la rapidez de la acción para el logro del bienestar público. Mas, precisamente para paliar tan relevantes atributos de la Administración, están, por el contrario, la subordinación del acto a la equidad y a la oportunidad, de un lado, y de otro, la “Sindicabilidad” o control por un poder extraño a la función administrativa, pues de no ser así, imperaría en todo caso el arbitrio del funcionario sin remedio alguno. Esa es la atribución de la Corte Federal consignada en el ordinal 9, artículo 7º de la ley que organiza sus funciones. “Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos *por abuso de poder y otras ilegalidades* de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de las ramas, Nacionales, Estatales o Municipales”.

De esta guisa, los administrados cuentan con una preciosa garantía que los pone a cubierto contra posibles excesos de los funcionarios, aún cometidos por error. Porque la subordinación a la equidad y a la verdad significa que el funcionario o la administración no pueden en modo alguno salirse de los fines que, con la norma legal se persiguen, aún en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público.

Véase Nº 514.

#### 4. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

##### A. *Por los efectos: actos generales e individuales*

483. CF 9-2-61  
G.F. Nº 31, 1961, pp. 35-36

*Los actos administrativos pueden ser de efectos generales o individuales y según se trate de uno u otro, el procedimiento para su formación difiere.*

Ahora bien, con relación al caso de autos es necesario determinar cuando los Concejos Municipales que se rigen por la mencionada ley Municipal, pueden dictar Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones.

En efecto, tal determinación no se hace expresamente en el texto de dicha ley; pero, no obstante, el artículo 20 *ejusdem*, al referirse a la oportunidad en que entran en vigencia los acuerdos y resoluciones, señala las materias reservadas a estas, dos formas de actuación municipal. En efecto, se expresa en dicha norma: "cuando se trate de *casos particulares* o de *aplicación de reglamentos dictados en ejercicio de facultades y procedimientos que constan en las ordenanzas*, las decisiones entrarán en vigencia desde que sean aprobados por el Concejo; cuando se trate de *medidas de interés general, complementarias de las ordenanzas*, entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal".

Como puede observarse del texto transcrito, en la Ley Orgánica Municipal que se analiza, los acuerdos y resoluciones que dicten los Concejos Municipales, no requieren, para su validez, el cumplimiento de las formalidades específicas de las ordenanzas.

Su radio de acción, contrariamente al de otras, es limitado, ya que tiende a lo particular, concreto y circunstancial. No obstante, pueden referirse a medidas de interés general, pero siempre que éstas sean complementarias de las ordenanzas, o a medidas de aplicación de reglamentos dictados en ejercicio de facultades y procedimientos que consten en ordenanzas.

484. CSJ - SPA  
G.F. N° 58, 1967, pp. 38-39

2-11-67

*El número de personas al cual va dirigido un acto administrativo particular, no modifica el carácter de éste.*

En la oportunidad de decidir, la Corte observa:

Debe examinarse en primer término el alegato de la caducidad opuesta por los interesados al recurso de nulidad del Acuerdo dictado con fecha 6 de marzo de 1959, para que fuera resuelto como punto previo de la sentencia, pues de prosperar tal defensa sería inútil otro pronunciamiento sobre la materia de fondo que se discute en relación con el citado Acuerdo. Tal examen exige, conforme a lo planteado por las partes, que se deslinde claramente la naturaleza jurídica del acto impugnado, en el sentido de apreciar si los vicios que se denuncian son de orden constitucional o legal, y el carácter del mismo, para poder determinar si se trata en el caso de un acto administrativo de aplicación general o de un acto administrativo de efectos particulares.

Como aparece de autos, por decisión unánime del Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, de fecha 6 de marzo de 1959, se acordó "poner fin de manera definitiva a los expedientes incoados" contra treinta profesores universitarios que fueron objeto de protesta por el alumnado en todos los servicios y cátedras

que suplían y “prescindir por tiempo indefinido, de los servicios administrativos y docentes de los mencionados profesores, en las funciones que fueron protestados”; conservando dicho Consejo, la facultad de decidir los casos “en los cuales podrían ejercerse los derechos de jubilación, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. Según los actores, el Acuerdo en cuestión es una disposición reglamentaria, “por la cual se modificó el sistema previsto en la Ley de Universidades vigente (para la fecha en que se dictó) con respecto a la tramitación de los expedientes seguidos a los miembros de su personal docente, que entonces se encontraba en curso”, motivo por el cual, al dictarlo se incurrió en violación de normas constitucionales y legales. A este respecto, bastaría analizar el alcance del acto que se discute para apreciar la diferencia que existe entre él y un acto reglamentario. En efecto, una disposición reglamentaria tiene siempre el atributo de la generalidad, porque se aplica, dentro de los supuestos de hecho que contempla y en relación con la materia legal cuya ejecución regula, a un número indeterminado de personas. El Acuerdo que se impugna tiene un carácter distinto porque la decisión que contiene se refiere a un grupo de personas individualmente determinadas. La circunstancia de que la situación jurídica creada por el acto cuya validez se discute esté dirigida a más de una persona, en virtud del número de ellas, no modifica su individualidad, motivo por el cual continúa siendo un acto administrativo de efectos particulares. En consecuencia, estima la Sala que carece de fundamento el alegato según el cual, el acto administrativo impugnado es una decisión de efectos generales y contenido reglamentario.

485.

CSJ - SPA  
G.F. N° 58, 1967, pp. 39-41

2-11-67

*La violación de los requisitos formales de los actos administrativos, no constituye usurpación de funciones.*

Respecto a la denuncia de inconstitucionalidad, la Corte observa que con arreglo al ordinal 8° del artículo 7° de la Ley Orgánica que define las atribuciones de la Sala, corresponde a ésta “declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma (117 y 119 de la Constitución actual), cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad”. Y conforme al artículo 41 de la Constitución de 1953, vigente para la fecha en que se dictó el Acuerdo impugnado. “El poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y a las Leyes que definan sus atribuciones y facultades. Todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones”.

Ahora bien, tanto el Decreto N° 102, de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela como el Decreto N° 458 de la misma Junta, contentivo de la Ley de Universidades, por el cual se derogó la Ley de Universidades de 2 de agosto de 1953 y las demás disposiciones legales y reglamentarias que colidieren con este último Decreto Ley, facultaban al Consejo Universitario para actuar en todo lo relativo a la destitución de los miembros del personal docente y de investigación de las Universidades. El cambio legislativo operado no suprimió esta facultad de las autoridades Universitarias pues sólo se limitó a reformar el procedimiento que debía cumplirse para la suspensión del personal docente, sin que tales modificaciones afectaran esencialmente las atribuciones que en tal sentido tiene el Consejo Universitario. De manera que cuando dejaren de cumplirse determinados requisitos formales en un procedimiento de esta naturaleza es impropio confundir esa anomalía con un quebrantamiento de la norma fundamental que define las atribuciones y facultades del Poder Público pues no concurre en tal supuesto ningún acto de usurpación, que afecte su validez y la eficacia de la autoridad que lo dictó. Por consiguiente, de existir los vicios que se denuncian en este punto de la cuestión, los mismos vendrían a constituir un abuso de poder u otra de las ilegalidades que compete a la Corte resolver, en conformidad con el artículo 7° ordinal 9° de su Ley Orgánica. Pero los actos administrativos a que esta disposición se refiere se hallan amparados, en cuanto a sus efectos por el término de caducidad establecido en la citada disposición legal. Así lo exige el interés implícito en las actuaciones de la Administración pública, inspirado en las razones de estabilidad y legitimidad. Ahora bien, el presente recurso de nulidad contra el Acuerdo de fecha 6 de marzo de 1959, tiene fecha 9 de febrero de 1966; y hay constancia en autos de que el acto impugnado se notificó a los recurrentes, en comunicaciones números 359 y 347, de fecha 14 de abril de 1959, cuyos originales han sido acompañados a la demanda, distinguidos con la letra "K".

En consecuencia, al no ejercer su derecho dentro del término señalado por la Ley, los recurrentes perdieron toda oportunidad para impugnar la legalidad del citado Acuerdo, de fecha 6 de marzo de 1959, motivo por el cual, no procede en derecho entrar a analizar la materia de fondo contenida en el mismo.

486.

CSJ - SPA

7-11-73

G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 13

*Solo el Presidente de la República está facultado para reglamentar las leyes, mediante actos dirigidos a un número indeterminado de personas.*

En cuanto al carácter de generalidad e impersonalidad que el impugnante le atribuye a la Resolución N° 960 del Ministerio de

Minas e Hidrocarburos, para destacar su contenido reglamentario y en consecuencia, atacarla de nulidad por defecto de forma, la Corte debe aclarar lo siguiente:

1. La Ley y el Reglamento ejecutivo, no son, como parece creerlo la impugnante, la única fuente de los actos administrativos de efectos generales, ya que éstos pueden provenir además de disposiciones de otros órganos del poder público: nacionales, estatales, municipales y aún de entes autónomos y descentralizados.

2. Si bien es cierto que solamente al Presidente de la República le está atribuida por la Constitución la facultad de reglamentar las leyes, lo es también que la Resolución impugnada no tiene las características de generalidad e impersonalidad propias del instrumento reglamentario. En efecto, el reglamento como todos los actos de efectos generales, va dirigido a un indeterminado número de personas, por lo cual se hace imposible nombrarlas a todas. En cambio, la Resolución impugnada va dirigida a cierto número de personas, perfectamente identificables, ya que ellas han celebrado un contrato previamente con el Ejecutivo Nacional, pues todas y cada una, son concesionarias de hidrocarburos. Por lo tanto, el contenido de la Resolución citada debe tomarse como un conjunto de decisiones individuales que se han condensado en un solo texto legal, en forma aparentemente colectiva pero que en realidad no lo es, en virtud de la peculiaridad anteriormente anotada.

Véase Nos. 429 y ss., 434, 439, 544, 587.

B. *Por la forma de sujeción a la legalidad: actos reglados y discrecionales*

487.

CF

17-7-53

G.F. N° 1, 1953, pp. 151-154

*En los actos administrativos discrecionales la Administración no está sometida a normas especiales en cuanto a la oportunidad de actuar.*

Los actos administrativos son de dos categorías: *discrecionales*, cuando la administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar sin que ello quiera decir que se obre al arbitrio, eludiendo toda regla de derecho, pues la autonomía administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto, y reglados, llamados también vinculados y obligatorios, cuando el funcionario no puede efectuarlos sino con sujeción estricta a la ley, so pena de incurrir en incompetencia, exceso de poder, o genéricamente, en ilegalidad

o violación de la ley. En este orden de ideas todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De ahí, el principio de legalidad de los actos administrativos...

Véase Tomo I, Nos. 231 y ss., 434, 487, 520, 574.

C. *Por la formación de la voluntad administrativa: actos complejos y actos tácitos*

488. CF 3-6-58  
G.F. N° 20, 1958, pp. 120 y ss.

*El silencio administrativo, en tanto que efecto negativo de la inacción de la Administración, produce actos administrativos tácitos.*

Es indudable que si la ley faculta al interesado para "ocurrir a la vía judicial" cuando después, de vencido el determinado plazo no se le ha notificado por el Poder Administrativo "el resultado de su representación", es porque, de acuerdo con principio unánimemente aceptado por el derecho administrativo moderno y consagrado legalmente por muchos países, considera que la inacción o silencio de la administración, guardado por la autoridad más alta en el orden administrativo, equivale a un rechazo de la petición del reclamante. Tal decisión, negativa y tácita, es ejecutoria a menos que se recurra de ella; extingue la competencia del Poder Administrador para continuar conociendo y en su contra sólo procede una acción civil ordinaria o un recurso contencioso, sea el extraordinario de anulación o el de plena jurisdicción, según la naturaleza de la cuestión suscitada.

489. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 3-7 y 11-12

Ambas declaraciones configuran lo que la doctrina moderna denomina "acto complejo" o sea, aquél en que la voluntad administrativa se forma mediante la intervención de dos o más órganos cuyas respectivas manifestaciones pasan a integrarla.

Véase N° 113.

## 5. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

## A. Enumeración

490. CSJ - SPA 28-1-64  
G.O. N° 27367, 13-2-64, p. 203.539

*Son requisitos de validez del acto administrativo, la competencia, la voluntad, el contenido, los motivos, la finalidad y las formalidades.*

Para la adecuada decisión del caso de autos, es necesario delimitar, con toda exactitud el alcance de la acción propuesta frente al acto administrativo impugnado, a objeto de que exista la debida congruencia entre la pretensión del actor y la decisión que sobre ella ha de recaer.

En efecto: como todo acto jurídico, el acto administrativo está constituido por un conjunto de elementos de cuya regularidad depende su validez.

La doctrina ha considerado, como requisitos integrantes del acto administrativo, los siguientes: la competencia del órgano, la voluntad, el contenido, los motivos, la finalidad y las formalidades. Ahora bien, la impugnación del acto puede fundamentarse en la ilegalidad de uno o de varios de esos elementos, y, a su vez, la sentencia ha de contraerse a la exclusiva apreciación de la irregularidad denunciada.

En el caso de autos se observa, de los propios términos del libelo, que la cuestión a decidir se circunscribe, exclusivamente, al requisito de *competencia del órgano administrativo que produjo el acto impugnado*; ya que, en la demanda, el actor no ha objetado ninguno de los otros elementos integrantes de dicho acto.

491. CSJ - SPA 13-8-70  
G.O. N° 29296, 19-8-70, pp. 218.879/80

*Entre los requisitos de validez de los actos administrativos están la competencia y las formalidades legales.*

La doctrina establece que los elementos esenciales que integran el acto administrativo son: la competencia del órgano y el cumplimiento de las formalidades que la ley establezca. En el procedimiento constitutivo del acto deben cumplirse todos los trámites que la ley señale y la omisión de algunos de ellos, vicia la validez del mismo.

Según dice la circular, en referencia, el Consejo Universitario "acordó aprobar todos los pedimentos del estudiantado de Ingeniería contenidos en la comunicación cuyo texto se transcribe" y, a ren-

glón seguido, se copia en la citada circular el escrito presentado ante el Consejo Universitario por los "miembros del Comité Coordinador de la Resolución en la Facultad de Ingeniería".

La Ley de Universidades señala los organismos y autoridades a través de los cuales debe la Universidad realizar su elevada y noble misión; estos son, entre otros, el Rector, el Vice-rector, el Secretario, el Consejo Universitario, las Facultades, con sus respectivos Decanos, Asambleas y Consejos, Escuelas e Institutos con sus correspondientes Directores. Cada uno de esos organismos posee las atribuciones que en la ley se enumeran, y de su ejercicio con sujeción a la misma, depende el funcionamiento normal de la comunidad universitaria.

Del examen detenido de la circular dirigida por el Consejo Universitario al Decano de la Facultad de Ingeniería se desprende que su objeto es disponer la creación de organismos diferentes a los previstos en la Ley de Universidades constituidos por igual número de profesores y estudiantes, y a los cuales atribuye el carácter de cuerpos deliberantes; y de "mecanismos específicos de elección y trabajo... complementarios de los Directores de Escuelas".

Es indudable, pues, que las decisiones comunicadas al Decano de la Facultad de Ingeniería modificaron sustancialmente la estructura y por consiguiente, el funcionamiento de la Facultad ya que crea organismos no previstos en la Ley de Universidades, a los cuales atribuye el carácter de cuerpos deliberantes, con evidente menoscabo de la autoridad que la Ley concede a los Directores de Escuelas, y todo ello, según se expresa en la circular mencionada, con el propósito de "que se modere el carácter ejecutivista de las Direcciones de Escuelas".

El Consejo Universitario es "la autoridad suprema de cada Universidad" y sus atribuciones están determinadas en el artículo 25 de la Ley de Universidades, en cuyo ordinal 3º se faculta a dicho organismo para: "crear, modificar y suprimir Facultades, Escuelas, Institutos y demás dependencias Universitarias, de conformidad con los ordinales 2º y 3º del artículo 19. En el caso de Institutos o Centros de Investigación, se requerirá además el informe favorable del correspondiente Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico"; el ejercicio de esta facultad está, pues, condicionado a lo dispuesto en los ordinales 2º y 3º del artículo 19 de la Ley citada, los cuales señalan al Consejo Nacional de Universidades las siguientes atribuciones:

2º Fijar los requisitos indispensables para la creación, modificación y funcionamiento de Facultades, Escuelas o Institutos en las Universidades.

3º Resolver, previa comprobación del cumplimiento de los requisitos a que se refiere el ordinal anterior sobre los proyectos de creación, modificación y funcionamiento de Facultades, Escuelas o Institutos en las Universidades.

En otros términos, al Consejo Nacional de Universidades corresponde determinar los requisitos indispensables para la creación, modi-

ficación y funcionamiento de los departamentos universitarios y, en todo caso verificar y resolver si en los proyectos que al efecto la presenten los respectivos Consejos Universitarios se ha dado cumplimiento a dichos requisitos.

No corresponde a la Corte pronunciarse acerca de la bondad, conveniencia u oportunidad de las reformas adoptadas por el Consejo Universitario pero, es evidente, que ellas constituyen una modificación de la estructura y funcionamiento de la Facultad de Ingeniería tal como está regulada en los artículos 37, 38, 39, 57, 58, 61 y 63 de la Ley de Universidades a las cuales antes se hizo referencia, han debido someterse a la consideración y aprobación del Consejo Nacional de Universidades.

En el caso en estudio, es indudable que el Consejo Universitario, además de haberse extralimitado en el ejercicio de sus funciones, al pretender introducir innovaciones en materias reguladas por la ley, omitió el cumplimiento de un trámite indispensable para la validez de las decisiones que tomen en ejercicio de la facultad que le es conferida en el ordinal 3º del artículo 25 de la Ley de la materia, al no someter al Consejo Nacional de Universidades el proyecto de modificación de la Facultad de Ingeniería, por lo cual es forzoso declarar, como en efecto se declara, la nulidad total de las decisiones adoptadas por el Consejo Universitario, en sesión celebrada el 3 de junio de 1969 y ratificadas el 19 del mismo mes y año.

Véase Nos. 231, 323, 518, 523.

## B. Requisitos de fondo

### a. La competencia

492. CF 14-10-58  
G.F. N° 22, 1958, p. 71

En el ámbito del derecho público rige el principio de estricta sujeción a pautas y atribuciones legales.

*“Que el principio alegado por el recurrente, según el cual, ante el silencio de la Ley, lo que no está prohibido debe tenerse por permitido, es máxima de derecho privado derivada de la idea fundamental de la libertad individual, que no tiene aplicación en el derecho público, en cuyo ámbito rige el principio opuesto de estricta sujeción a pautas y atribuciones legales”.*

493. CSJ - SPA 20-6-62  
G.F. N° 36, 1962, p. 174

*La competencia por el territorio, a diferencia de la que se funda en razones de materia y de cuantía, no*

*es de orden público, y por ello no puede ser alegada de oficio, sino que requiere ser invocada expresamente por las partes, como excepción dilatoria en el proceso.*

Se contrae el presente caso a una cuestión de competencia por el territorio. Ahora bien, tal competencia, a diferencia de la que se funda en razones de materia y de cuantía, no es de orden público; y, por ello, no puede ser alegada de oficio por los órganos de la jurisdicción, sino que requiere ser invocada expresamente por las partes, bajo la forma de la excepción dilatoria prevista en el numeral 1º del artículo 247 del C. de P.C. Ni antes ni después de la oportunidad en que debe ser alegada tal defensa de carácter previo, puede plantearse en el proceso una cuestión de incompetencia por razones de territorialidad. Y ello tiene su base, en que a la parte le es dable renunciar tácitamente a su domicilio procesal, absteniéndose de alegar la defensa indicada; lo cual no es factible cuando se trata de la materia y de la cuantía, pues estos criterios competenciales tienen un fundamento de organización y especialidad de orden público eminente, y, por ende, de obligatorio acatamiento por los Jueces y las partes en cualquier estado y grado del proceso.

El caso de autos no escapa a los principios expuestos, pues, aunque se trata de una cuestión vinculada a la guarda de menores por parte de su tutor, y, en este caso, el proceso debe normalmente seguirse en el domicilio del tutor, conforme lo establece el artículo 33 del C.C., es lo cierto que no existe disposición expresa que constituya tal domicilio como excluyente de todo otro, como sí la hay, por ejemplo, para los casos de divorcio y de separación de cuerpos: el artículo 543 del C.C., que otorga expresamente la competencia para conocer de tales juicios, al Juez que ejerza la plena jurisdicción ordinaria en Primera Instancia, en el lugar del domicilio conyugal.

En consecuencia, no procede, en el caso de autos, el conflicto de competencia por razón del territorio a que se contraen estas actuaciones.

494. CSJ - SPA 19-2-63  
G.F. Nº 39, 1963, pp. 92-93

*La competencia por razón del territorio no es de orden público y por tanto debe ser alegada por las partes.*

Se observa: que el caso planteado se contrae a un asunto de competencia por razón del territorio, y por cuanto tal materia no es en estos juicios de orden público, no puede ser alegada de oficio por los órganos de la jurisdicción, sino que requiere ser invocada expresamente por las partes, bajo la forma de excepción dilatoria

prevista en el numeral 1º del Art. 247 del C. de P.C. Es en esta oportunidad cuando debe ser alegada tal defensa de carácter previo y puede plantearse en el proceso el problema de incompetencia por razones de territorialidad; ello tiene su razón de ser en que a la parte le es dable renunciar tácitamente a su domicilio procesal, absteniéndose de alegar la defensa indicada, lo cual no es factible cuando se trata de la materia y de la cuantía, pues estos criterios competenciales tienen un fundamento de organización y especialización de orden público eminente, y, por ende, de obligatorio acatamiento por los Jueces y las partes, en cualquier estado y grado del proceso.

495. CSJ - SPA 28-1-64  
G.O. N° 27367, 13-2-64, pp. 203.359/60

*Para que el acto administrativo sea válido se requiere que esté dentro de las atribuciones de la persona pública respectiva y del órgano correspondiente.*

Tal resolución, como se ve, aparece dictada y suscrita por el Ingeniero que, para esa fecha, desempeñaba la Dirección General de Obras Municipales del Distrito Federal.

Según la doctrina administrativa, todo acto de la administración debe ser dictado por órgano de una persona pública estatal, esto es, de la nación, de un estado, de un municipio o de un instituto autónomo. La persona física investida con el carácter de órgano de una de aquellas entidades debe poseer aptitud legal para efectuar el acto, y proceder con el carácter expresado.

Por consiguiente, para que el acto sea válido, se requiere: a) que esté comprendido dentro del círculo de materias atribuidas a la respectiva entidad estatal; y b) que esté incluido en las atribuciones del órgano que lo ha dictado.

El caso de autos ha de ser examinado conforme a las normas expuestas; y, por ello, hay que analizar, en primer término, si el acto administrativo constitutivo de la Resolución impugnada, estaba comprendido dentro de las materias atribuidas a la respectiva entidad municipal; y, en segundo término, si dicho acto estaba incluido en las atribuciones del órgano que lo dictó.

a) La entidad a quien compete la materia relativa a la Resolución impugnada, es la Municipalidad del Distrito Federal. En efecto, según el artículo 30 de la Constitución, entre las materias propias de la vida local que se atribuyen a la competencia municipal, figura el *urbanismo*. Y, conforme a ello, la Municipalidad del Distrito Federal elaboró, a través del Concejo Municipal, la actual Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, que aparece publicada en la Gaceta Municipal del 23 de septiembre de 1958, N° Extraordinario. Tal ordenamiento contiene la reglamentación de todo lo relativo a construcciones y urbanismo en general,

cuya competencia ejerce la Municipalidad con base en la disposición constitucional antes mencionada. Por consiguiente, la Resolución impugnada en este proceso recae en una materia constitucionalmente atribuida a la competencia municipal.

b) Sentado lo anterior, resta examinar si la facultad de dictar la expresada Resolución estaba concretamente incluida dentro de las atribuciones del Director General de Obras Municipales que la suscribió. A este respecto se observa:

La competencia o sea, la aptitud legal de los órganos de la administración, no se presume. Debe emerger del texto expreso de una regla de derecho, ya sea de la Constitución, la ley el reglamento o la ordenanza. Tal es el criterio de la doctrina administrativa, que exige, para la validez de los actos administrativos, que la cualidad del autor esté definida en una norma atributiva de competencia. A falta de disposición expresa, la autoridad carece de cualidad para efectuar el acto.

En el caso de autos, el órgano autor de la Resolución impugnada fundamenta su competencia en el artículo 28 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, vigente en el Distrito Federal, cuyo texto dice:

“Artículo 28. Los permisos concedidos por la Dirección de Obras Municipales sólo dan derecho a la ejecución de la obra u obras expresadas en ellos. La ejecución de obras adicionales sin la debida autorización será penada en la forma prevista en el Capítulo “Disposiciones Penales”; pero si la obra ejecutada no se ajusta a las disposiciones técnicas contenidas en la presente Ordenanza, *la Dirección de Obras Municipales podrá ordenar la demolición total o parcial de dicha obra*”.

De la norma transcrita claramente aparece la facultad expresa del Director General de Obras Municipales, concedida por la Municipalidad a través de la referida Ordenanza, para ordenar la demolición total o parcial de las obras a que se contrae aquella disposición, cuando se considerasen incursas en los supuestos de hecho de dicha norma. Y tales órdenes de demolición necesariamente habían de estar documentadas mediante Resolución dictada y suscritas por el propio Director de la dependencia.

Según lo expuesto, el Director General de Obras Municipales, actuó dentro de sus facultades legales al dictar y suscribir la Resolución N° 2, del 7 de noviembre de 1961, impugnada en el presente proceso, mediante la cual se acordó, por los motivos señalados en dicho acto, la demolición de obras indebidamente construidas.

Determinado como ha quedado que la facultad de dictar la Resolución impugnada estaba atribuida al Director General de Obras Municipales, carece de todo fundamento la afirmación que como único planteamiento de su libelo hace el actor al sostener que esa atribución competía al Concejo Municipal; pues este mismo Organismo, mediante la Ordenanza citada, en forma expresa confirió esa función al citado Director.

496. CSJ - SPA 11-8-65  
G.O. N° 27845, 22-9-65, p. 207.324

*La competencia, o sea la aptitud legal de los órganos de la Administración, no se presume; ella debe emerger del texto expreso de una regla de derecho.*

Pasa ahora la Corte a analizar su propia competencia para conocer del caso de autos, y al efecto observa:

La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio, dice el artículo 117 de la Ley Fundamental de la República. Por tanto la actividad del Estado y la de todas las personas que dentro del mismo ejercen funciones públicas, debe estar estrictamente ceñida a las facultades que expresamente se les señalen. Cualquier extralimitación en el ejercicio de esas atribuciones, vicia de ilegalidad el acto de que se trat, y su nulidad debe ser declarada si así fuere solicitada. Es este el principio de legalidad sobre el cual debe descansar el estado de derecho.

En el caso de autos se ha demandado la nulidad de una decisión dictada por la Junta de Comisarios del Hipódromo Nacional con motivo de una carrera de caballos. Por consiguiente, es necesario determinar, si el acto impugnado cae dentro de las facultades de que ha sido dotado este Supremo Tribunal.

En efecto, de acuerdo con el ordinal 7° del artículo 215 de la Constitución, es atribución de la Corte Suprema de Justicia “declarar la nulidad de los *actos administrativos* del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitución”. Esta disposición concuerda con la facultad que al Supremo Tribunal otorga el ordinal 9° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, al encomendarle “conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales”.

De acuerdo con las expresadas normas es indispensable analizar si el acto impugnado constituye un acto administrativo de los previstos en esas disposiciones, ya que como tal ha sido presentado en la demanda.

Doctrinalmente el concepto de acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública acutando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

Según los términos de esta definición, el acto administrativo requiere, fundamentalmente, que sea dictado “por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa”; esto es,

que emane de un órgano de una persona pública estatal, como lo son la nación, un Estado, un Municipio o un instituto autónomo.

Ahora bien, sólo la Constitución y las leyes (nacionales, estatales y municipales), pueden prever la creación de órganos capaces de ejercer una función administrativa y definir sus respectivas atribuciones. De aquí que la competencia, o sea, la aptitud legal de los órganos de la administración, no se presume; ella debe emerger del texto expreso de una regla de derecho.

Para que exista, pues, el acto administrativo, es indispensable que la cualidad del autor esté definida en una norma de derecho atributiva de competencia. A falta de disposición legal expresa, el órgano carece de cualidad para producir el acto contemplado.

497. CSJ - SPA 20-5-74  
G.O. N° 1674, Extr., 12-8-74, p. 13

*La competencia de los registradores, además de ser por la materia, es por el territorio de su jurisdicción.*

De acuerdo con el Decreto N° 208 de 22 de junio de 1951 que reglamenta las jurisdicciones territoriales de cada uno de los circuitos de registro que componen el Departamento Libertador del Distrito Federal, pertenece al Primer Circuito el Territorio que abarcan las Parroquias Sucre, San Juan, La Pastora, Altagracia y Catedral; y al Tercer Circuito, el Territorio de las Parroquias Antímano, Macarao, Santa Teresa, Santa Rosalía y La Vega.

Ahora bien, entre las obligaciones inherentes al cargo de Registrador Subalterno es primordial la de estar debidamente informado acerca de los límites territoriales que alcanza su jurisdicción, ya que entre las atribuciones de estos funcionarios está la de dar fe pública a las transacciones que se efectúen con los terrenos y demás derechos inmobiliarios, sometidos a su jurisdicción; pero no corresponde a la Corte Suprema de Justicia, indicar por vía de consulta, a dicho funcionario, el lindero exacto hasta donde alcanza el territorio sometido a su cuidado, pues son los organismos municipales los que pueden suministrar los datos exactos acerca del alinderamiento de cada una de las Parroquias que componen el Departamento Libertador, y a estos organismos es a los que se deben dirigir los Registradores Subalternos del Primer y Tercer Circuito para dilucidar el respectivo alcance de sus jurisdicciones territoriales.

Sin embargo, en referencia al caso concreto planteado, considera la Corte que si desde que se dividió entre ambas oficinas el territorio sobre el cual hoy tienen jurisdicción, y en una de ellas, el Primer Circuito, se han venido efectuando todas las operaciones de venta de terrenos que componen el lugar llamado "Tipe-Tiripe", carece de sentido rechazar a estas alturas un documento de venta de estos mismos terrenos, a menos que de la investigación aludida,

que deben hacer los citados registradores con el objeto de determinar a que Parroquia pertenece "Tipe-Tiripe", aparezca que es el Tercer Circuito el competente para su registro y deberán entonces, efectuar la instrumentación necesaria a fin de que en ésta quede ubicado todo el tracto registral de las transacciones efectuadas en la otra jurisdicción, para que, de allí en adelante, se pueda proceder con verdadero conocimiento de causa.

Véase Nos. 119, 197, 212, 450, 459, 491, 493, 508, 566, 573 y ss., 583, 610 y 678.

b. *La finalidad*

497bis. CF 28-9-54  
G.F. N° 5, 1954, pp. 217-218

*Todo acto administrativo debe ser dictado con vista a la finalidad establecida por el legislador.*

La Corte observa:

Es cierto que las autoridades administrativas cuyos actos han sido impugnados por ilegalidad procedieron en ejercicio de facultades y atribuciones legales; que ellas no usurparon atribuciones ni invadieron la esfera de acción de otros funcionarios que las disposiciones y principios establecidos en la Constitución Nacional no han sido infringidos. Todo ello es cierto, sin duda alguna. Pero también lo que las autoridades administrativas no pueden obrar ad-libitum cuando estan de por medio los derechos de los administrados; que los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarree su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales y con ellos no usurpe atribuciones al funcionario que los profiere.

Estaremos entonces, como lo estamos en el caso de autos, en presencia de un acto administrativo viciado por desviación de poder, pues, aún siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la ley, en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a *la finalidad del servicio público* o de los principios que informan la función administrativa. No es que el agente público carezca de competencia para ejecutar el acto, ni que este choque contra una disposición legal o norma obligatoria; ni que se omitan determinadas formalidades exigidas por la ley, sino que, no obstante emanan el acto de autoridad competente y encuadrarse objetivamente dentro de la ley, repugne a los principios de la equidad, y de consiguiente, amenace el funcionamiento regular y seguro de los servicios públicos, que, en un estado de derecho como el que garantiza nuestro ordenamiento jurídico, ha de constituir meta invariable como genuina expresión de democracia orgánica. Porque la actividad administrativa en el estado de dere-

cho está condicionada por la ley a la obtención de determinados resultados; y por ello no puede la administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador, aun cuando aquellos respondan a la más estricta licitud y moralidad pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste. Como lo enseña la doctrina, la ley atribuye a la autoridad administrativa el ejercicio de cierta facultad, pero se le atribuye para obtener un fin determinado; sí la autoridad administrativa se sirve de tal poder que efectivamente le ha sido conferido —como en el caso de autos— para obtener un fin distinto de aquél buscado por la ley, desvía la finalidad de ésta, y por ello se dice que hay “desviación de poder” lo mismo ocurre —y también encuéntrase este vicio en el caso de autos— cuando la autoridad administrativa da por ciertos algunos hechos que no estan en el expediente.

Así tenemos que, tras de aceptar como propietario del inmueble en cuestión a determinada persona —en el caso, M.R.D.— se acepta luego como tal a otros sujetos, sin que de autos aparezca, ni la transferencia del derecho de propiedad por parte del titular reconocido ni el fallecimiento de éste para erigir en causahabiente a la sedicente sucesión R.S. y por último, se acoge como bueno el ofrecimiento de un inmueble situado en otra población en sustitución del que se acuerda desalojar, ubicado en la capital de la República.

Hay, sin duda alguna, motivo suficiente para la impugnación de los actos administrativos de referencia, viciados como están en cuanto a su orientación, pues no responden a los principios de la equidad, ni a la verdad procesal de imperativo acatamiento en nuestro ordenamiento jurídico.

Véase Nos. 240, 545, 586, 587.

c. *Supuestos de derecho*

498. CSJ - SPA 12-8-65  
G.F. N° 49, 1965, pp. 251-254

*Los hechos dolosos o incorrectos, cometidos con posterioridad a la adquisición de la nacionalidad, no son causal de revocatoria de la misma.*

Solicitado el expediente administrativo, el Ministro de Relaciones Interiores lo remitió con oficio de fecha 1° de julio de 1964, al cual también se agregó dictamen de la Consultoría Jurídica de ese Despacho, en el que se sostiene la legalidad de la medida tomada contra el apelante con base en el ordinal 6° del artículo 11 de la Ley de Naturalización. A ese respecto se expone en el dictamen

aludido, "que los propósitos perseguidos por el interesado no eran otros sino los de obtener el beneficio de la nacionalidad venezolana para permanecer en el país y poder dedicarse a tales actividades ilegales. En consecuencia, tal nacionalidad fue obtenida con dolo y en fraude de la Ley, por lo cual la situación cae dentro de lo previsto en el ordinal 6º del artículo 11 de la Ley de Naturalización".

El Procurador General de la República, al acusar recibo de la notificación que de la presente apelación se le hizo, expresó, en oficio de 9 de noviembre de 1964, que "ha encontrado que la Resolución impugnada se ajusta en un todo a derecho, pues fue dictada por el funcionario competente para ello en uso de sus atribuciones, con base en una causal de revocatoria de la nacionalidad prevista en la Ley de la materia, y de conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Nacional".

El recurrente, por medio de apoderado, consignó en la oportunidad fijada para informes, escrito en el que ratifica los argumentos de la apelación e impugna el dictamen rendido por el Consultor Jurídico del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tramitado legalmente el recurso, y analizados todos los elementos de autos, pasa la Corte a decidir, previas las consideraciones que siguen.

Dice la Resolución impugnada: "Por cuanto el ciudadano Jesús Antonio Del Pino Acevedo, naturalizado venezolano según publicación efectuada en la GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA N° 630 Extraordinario, de fecha 4 de julio de 1960, de acuerdo con las averiguaciones practicadas se encuentra incurso en el numeral 6º del artículo 11 de la Ley de Naturalización, causal de la pérdida de la nacionalidad adquirida, este Ministerio, de conformidad con la citada Ley y por disposición del ciudadano Presidente de la República, declara la revocatoria de la nacionalidad venezolana que el nombrado ciudadano Jesús Antonio Del Pino Acevedo adquirió por naturalización".

Como puede observarse, la causal invocada para revocar al apelante la nacionalidad, es la contenida en el ordinal 6º del artículo 11 de la Ley de Naturalización, que prevé tal sanción para el caso en que la nacionalidad *haya sido adquirida en fraude de la ley*.

Observa la Corte que el concepto de *fraude* en sentido jurídico se refiere a toda acción que tiende a burlar la ley o a aludirla mediante actos incorrectos o dolosos. Por tanto, al aludir la mencionada causal a la adquisición de la nacionalidad en fraude de la ley, se está refiriendo a aquellos supuestos en que el aspirante para adquirir la nacionalidad, utiliza procedimientos artificiosos contrarios a los legalmente previstos. Tales serían, por ejemplo, la presentación de datos, documentos o declaraciones falsas, y, en general, cualquier medio ilegal que se use con ese fin.

La oportunidad, pues, de cometer el fraude previsto en la citada disposición no puede ser otra que la de la realización de los trá-

mites pertinentes para la adquisición de la naturalización. Y la sanción sería siempre procedente aunque los hechos fraudulentos se descubriesen con posterioridad a su ejecución.

En el caso de autos se ha invocado en la Resolución revocatoria de la nacionalidad del apelante, que éste la obtuvo en fraude de la ley. Sin embargo, los hechos imputados al recurrente, sobre los cuales se basa la medida adoptada, no se contraen en manera alguna a actividades irregulares o fraudulentas ejercidas por el interesado para la época en que obtuvo la nacionalidad le fue concedida el 4 de julio de 1960, y los hechos invocados para revocarla ocurrieron en el año de 1964.

Pero, además, hay que observar, que los referidos hechos se contraen, según consta del expediente administrativo, a actividades contrarias a la ley y a la moral pública, o sea, a la explotación de mujeres y menores que se dedicaban a la prostitución en un inmueble regentado por el apelante, en el que fue sorprendido infraganti.

Tales hechos ameritan la imposición de las correspondientes sanciones; pero de ninguna manera puede establecerse que la comisión de esos hechos delictivos ahora ejecutados, configuren la causal de pérdida de la nacionalidad contemplada en el ordinal 6º del artículo 11 de la Ley de Naturalización, ya que no hay ninguna relación de causalidad entre esos hechos y el fraude de la ley a que se alude en la norma dicha.

De todos modos observa la Corte que, si bien no procede en tales circunstancias la revocatoria de la nacionalidad, sí deben aplicarse en el presente caso las sanciones correspondientes a que hubiera lugar y, en consecuencia, el expediente debe ser devuelto al Despacho de origen a los fines consiguientes.

499. CSJ - SPA 24-2-70  
G.O. N° 29.178, 31-3-70, pp. 217.935 y ss.

*Es nulo todo acto administrativo cuando el funcionario fundamente su decisión en las leyes que no son las de la materia o aplique las propias en forma incompleta.*

La Sala observa, en primer lugar, que los demandantes han intentado dos recursos contra la Resolución impugnada, el primero por inconstitucionalidad y el segundo, por ilegalidad; recursos, para cuyo conocimiento y decisión, tiene competencia esta Sala, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria décima-quinta de la Constitución Nacional, en concordancia con los ordinales 6º y 7º del artículo 215 *ejusdem*.

Las razones sobre las cuales se fundamenta el recurso de ilegalidad son, a juicio de la parte actora, las siguientes: 1) La Resolu-

ción impugnada viola el artículo 29 de la Ley de Reforma Agraria que declara “inexpropiables los terrenos o fundos cuya extensión no exceda de ciento cincuenta (150 hectáreas de primera clase o sus equivalencias en tierras de otras calidades... “ya que el fundo en cuestión tiene una superficie de treinta y cinco (35) hectáreas; 2) viola, asimismo, el artículo 32 *ejusdem*, el cual dispone que cesará la condición de inexpropiabilidad, cuando las tierras... “no hubieren sido cultivadas en el término de tres años...” ya que los demandantes no han podido ocupar materialmente el terreno y 3) viola también el artículo 148, el cual dispone que cuando una persona deba ser desalojada se necesita la autorización del Instituto Agrario Nacional, “quien decidirá si acuerda la autorización solicitada o si procede la dotación de tierra conforme a esta Ley”, y en el presente caso fue negada la solicitud sin que se acordara la correspondiente dotación de tierra.

Comparte la Sala el criterio expuesto por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que los artículos 29 y 32, cuya violación se denuncia, “no guardan directa relación con la cuestión que plantea una solicitud de autorización para exigir el desalojo” y, por consiguiente, no tenían por qué ser tomados en cuenta por las autoridades agrarias, ya que las solicitudes de desalojo se rigen por el artículo 148 de la Ley de la materia y la aplicación de lo dispuesto en tales artículos antes mencionados, se refieren a una fase posterior del procedimiento.

En cuanto a la violación del artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, es evidente que no ha sido aplicado correctamente, en efecto ante una solicitud de desalojo, el artículo citado plantea la disyuntiva de acordarla, o negarla, en cuyo último caso, debe procederse a la dotación de tierra, al limitarse simplemente, la Resolución impugnada a negar la autorización para el desalojo, aplicó en forma incompleta el artículo citado, ya que al negarla ha debido declarar que procedía la dotación de tierra.

Demostrada, como ha sido, la ilegalidad manifiesta de la Resolución considera innecesario esta Sala, proceder a examinar las otras razones por las cuales estiman los demandantes que también está viciada la Resolución impugnada.

500.

CSJ - SPA

5-10-70

G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 10

*Los supuestos de derecho del acto administrativo o sea su base legal, exigen que exista una relación causal entre el acto y la norma que le sirve de fundamento.*

Tales disposiciones constituyen la base legal en que se apoyó la Administración de Rentas del Distrito Sucre para expedir la planilla impugnada, por lo cual existe una evidente relación causal entre

la validez de este último acto y la validez de las normas que le sirven de fundamento, en cuanto concierne al alegato de que el cobro de la patente es contrario a la Constitución, por serlo asimismo la creación de ese Impuesto sobre materia rentística de la competencia nacional. En otras palabras, para declarar la nulidad del acto administrativo cuestionado, la Corte tendría que pronunciarse previamente sobre la inconstitucionalidad de las previsiones legales en que el mismo se funda, lo cual no ha sido solicitado expresamente en el libelo de demanda que ha dado origen al presente juicio.

501. CSJ - SPA 27-7-71  
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 34

Casi huelga decir que ... la legalidad del acto (es) el resultado de la conformidad de su proceso formativo con las normas que establecen los requisitos en que éste consiste.

502. CSJ - SPA 29-10-73  
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 44

*El acto administrativo que carece de fundamento legal, no puede producir efectos jurídicos.*

La Corte observa:

La recurrente, desde el mismo momento en que intentó su apelación contra la Registradora de la Propiedad Industrial, ha venido sosteniendo que el registro de la marca de fábrica "Shell" para distinguir: cigarrillos, cigarros, tabaco y productos de tabaco, Clase 17, (productos nacionales; ha caducado de conformidad con lo establecido en el artículo 36, letra d) de la Ley de Propiedad Industrial, por no haberse hecho uso de ella durante dos años consecutivos, y en consecuencia, no podía ser tomada como basamento legal para rechazar, como lo hizo la Ministro de Fomento, el registro de la marca de fábrica "Shellton".

Ahora bien, para comprobar la caducidad alegada, la recurrente trajo a los autos, copia certificada del registro de la marca de fábrica "Shell" para distinguir cigarrillos, cigarros, etc., el cual se efectuó el día 26 de septiembre de 1958, y no aparece en ella ninguna nota marginal referente a que, total o parcialmente, ella haya sido cedida.

Igualmente, la actora produjo original el oficio N° HRI-400 de fecha 17 de junio de 1971, emanado del Director de la Renta Interna, en el cual hace constar "que el Ministerio de Hacienda no le ha expedido hasta la fecha de hoy a la Compañía Shell de Venezuela Ltd., licencia para ejercer en el país las industrias de fabricación de cigarrillos y de picaduras de tabaco".

Por lo tanto, en fuerza de tales probanzas, está fuera de duda que la marca de fábrica "Shell" para la fecha de la Resolución impugnada estaba caducada, pues a partir de su registro nunca fue usada para los fines propuestos en él, ya que para usarla hubiera tenido previamente que tener la autorización del Ministerio de Hacienda a que se refieren los artículos 12 al 14 de la Ley de Impuestos sobre Cigarrillos; y como es evidente, esta autorización jamás llegó a otorgarse, según lo certifica el Ministerio de Hacienda.

Corroboración esta apreciación, el hecho de que la propietaria de dicha marca, no ha tenido ningún interés en hacerse parte en la presente causa, a pesar de haberse llamado "a todos cuantos se creyeren interesados" en ella, mediante el cartel agregado a los autos y anteriormente referido.

En tal virtud, la Resolución impugnada carece de fundamento legal, pues ella es producto de la comparación de una marca —Shelton— con otra, que para el momento de la decisión, carecía de vida legal, y por lo tanto, no podía producir efectos jurídicos.

En virtud de tal pronunciamiento, se hace innecesario entrar a considerar los otros alegatos de fondo y forma provenientes tanto de la actora como de la Procuraduría General de la República.

d. *Los supuestos de hecho: la causa*

Véase Nos. 243, 446, 512 y ss., 514, 521, 522, 523, 590 y ss., 592, 610.

a'. *La apreciación de los hechos*

503.

CSJ - SPA

30-5-74

G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, pp. 23-24

*Es inválido el acto administrativo en el cual la Administración haya apreciado erróneamente los hechos que le sirven de presupuesto.*

La coherencia de la fundamentación de la referida primera experticia, así como la seriedad y documentación de las diligencias practicadas por los peritos y, por otra parte, la ausencia en el expediente administrativo de análisis de carácter técnico verificados de forma tan exhaustiva como los traídos a los autos, llevan al ánimo de los juzgadores la convicción de que las mercancías importadas por la Compañía Anónima Telares Capriles encuadran dentro del numeral arancelario 651-03-06-2. Por tanto, las autoridades administrativas, aun cuando actuaron dentro de la esfera de su competencia, incurrieron en error de hecho al pretender clasificarlas y gravarlas conforme a numerales distintos del declarado por el importador. Demostrado lo erróneo de los motivos de los actos adminis-

trativos, es consecuencia obligada la invalidez de los mismos. Carece de relevancia el que los efectos importados pudieran ser destinados a un uso diverso ni que, de hecho —como lo expresara el introductor en sus diversos escritos de apelación y de reconsideración—, así hubiere sucedido en anteriores oportunidades, pues la latitud de la Administración para calificar el uso de un bien, cuando se trata de mercancías no exoneradas, se limita a la apreciación técnica de la aptitud de aquél, que deriva de sus caracteres intrínsecos o de su presentación, para ser destinado a tal finalidad; siempre que, como en el caso de autos, la dicha aptitud venga dada en la propia clasificación arancelaria.

En consecuencia, los impuestos de importación causados por la introducción al país por la actora de las mercancías suficientemente identificadas a lo largo de este fallo, han debido ser liquidados conforme a lo previsto en el numeral arancelario declarado por aquélla —el N° 651-03-06-2 y carecen por ello de fundamento las multas que le fueron impuestas, ya que no incurrió en el hecho supuesto en la norma sancionatoria indicada en las decisiones recurridas en nulidad.

Véase N° 523

504. CSJ - SPA 15-12-64  
G.F. N° 46, 1964, pp. 198-199

*Todo acto administrativo que haga una clasificación y apreciación diferente a la establecida por la Ley es nulo.*

La Resolución impugnada dice textualmente: “Vista la apelación interpuesta con fecha 22 de enero de 1962 por Sznajderman Hermanos, Calle Sur del Teatro Artigas, Local 3, San Martín, Fábrica de Ropa Patente N° 1.768, en la cual manifiesta el apelante no encontrarse conforme con el monto de la Patente que le corresponde satisfacer de acuerdo con la Asignación fijada por la Junta de Clasificación, y cumplidas como han sido las formalidades del caso, esta Junta de conformidad con la respectiva Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio resuelve: Confirmar la Patente por haber sido fijada de acuerdo con el Título III, artículo 8° de la Ordenanza”.

La razón que se aduce en la Resolución transcrita para confirmar la Patente impuesta por la Junta de Clasificación, es la de haber sido fijada de acuerdo con el artículo 8° de la Ordenanza, por lo cual es preciso examinar el contenido de esta norma.

Dispone el mencionado artículo que “La clasificación y fijación de las Patentes estará a cargo de una Junta de Clasificación que se ajustará a las normas, tarifas y porcentajes que a continuación

se expresan: Los porcentajes que se señalan conciernen el volumen de ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas por el contribuyente, salvo determinación especial". Seguidamente clasifica las empresas o negocios, con indicación del porcentaje o cantidades que ha de pagar el contribuyente como resultado de sus ventas, ingresos brutos y operaciones efectuadas. Fija la patente de 1-2 por 1.000 sobre el monto de las ventas a las Industrias Nacionales de Artículos de Primera Necesidad (tejidos, *ropas*, calzado y productos alimenticios); y de 1 por 1.000 a las Empresas de Productos Nacionales de *Otros Ramos*.

Para identificar el objeto y características de su Fábrica, el demandante promovió una inspección ocular, en la cual el Tribunal comisionado dejó constancia "de que en el Local N° 3, en la Calle Sur del Teatro Artigas, tiene un cartel que dice "Fábrica de Ropa Interior Venus y Sostenes Venus Form, Szymon Sznajderman"; que el referido establecimiento es una fábrica de artículos de ropa interior de mujer; que no hay en él mostradores, cajas registradoras, exhibiciones y avisos que puedan significar que se trata de un detal; que se encuentran funcionando (en él) 170 máquinas de diferentes tipos: para coser, troqueladoras, rematadoras, para pegar broches y abrir ojales en general, para confeccionar toda clase de ropa interior de mujer, tales como fondos, dormilonas... (así) como también ropa interior para niña..."; y que los Libros de Contabilidad sólo contienen relaciones de ventas de los artículos fabricados y despachados a clientes de Caracas y del interior.

Según esta inspección, el establecimiento del demandante constituye una fábrica dedicada exclusivamente a la elaboración y venta al por mayor de ropa interior de mujer. Tal actividad es considerada como producción de artículos de primera necesidad, y conforme al artículo 8° de la Ordenanza, la patente que corresponde a esa industria nacional es del 1-2 por 1.000 sobre el monto de sus ventas brutas. De modo que, al clasificar, como lo hace la Resolución impugnada, el establecimiento del demandante en el rubro de "Otros Ramos no Especificados", cuya patente es el 1 por 1.000, se infringe el artículo 8°, puesto que los artículos que elabora el demandante en su fábrica están especificados bajo la denominación de *ropa*, a los que corresponde el impuesto del medio por mil. Tal precisión de la norma, elimina todo margen de interpretación basada en elementos o factores que no concurren en el caso examinado.

A esta conclusión ha llegado la Corte en un caso análogo al presente, así como el dictamen del ciudadano Procurador General.

505.

CSJ - SPA  
G.F. N° 55, 1967, pp. 21-22

24-1-67

*La revocación de la nacionalidad es una sanción administrativa, y ningún efecto sobre ella tienen las decisiones de la jurisdicción penal ordinaria que puedan dictarse.*

Tramitado legalmente el recurso, y analizados los elementos de autos pasa la Corte a decidir, previa las consideraciones que siguen.

Dice la Resolución apelada: "Por cuanto el ciudadano Jesús Antonio del Pino Acevedo, naturalizado venezolano por publicación efectuada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 630 Extraordinario de fecha 4 de julio de 1960, de acuerdo a averiguaciones practicadas que consten en el expediente respectivo, levantado por razón de la ejecución reiterada de actividades ilícitas contrarias a las instituciones, leyes y disposiciones de las autoridades —como son la trata de blancas y la corrupción de menores—, se encuentra en curso en las previsiones del numeral 5° del artículo 11 de la Ley de Naturalización, causal de la pérdida de la naturalidad adquirida, este Ministerio de conformidad con la citada Ley y por disposición del ciudadano Presidente de la República, declara la revocatoria de la naturalización venezolana obtenida por el ciudadano Jesús Antonio del Pino Acevedo".

Como puede observarse, la causal invocada para revocar la nacionalidad concedida al apelante, es la contenida en el ordinal 5° del artículo 11 de la Ley de Naturalización. Dice el ordinal 5° del artículo 11 de la citada Ley: "Los venezolanos por naturalización perderán la nacionalidad: 5° Cuando inciten al menosprecio o desacato de las instituciones, leyes o disposiciones de las autoridades, sin perjuicio de lo que dispongan al respecto otras Leyes".

Observa la Corte que la disposición en referencia deja a la libre apreciación del ente administrativo los hechos que configuran la causal de revocación, o sea, en el caso, la incitación al menosprecio o desacato de las instituciones, leyes o disposiciones de las autoridades.

Considera la Corte, en relación con el alegato del apoderado del apelante, según el cual han debido pasarse los autos a un Juzgado que, dentro de su competencia, conociera de los hechos que se le imputan al apelante y los tipificara según los hechos constantes en el expediente levantado al efecto, que de admitirse tal alegato quedaría abrogada la facultad administrativa que la Ley especial otorga al Ministerio de Relaciones Interiores en el artículo 13 de la misma, cuyo texto es el siguiente: "La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este capítulo se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar. De la decisión se podrá apelar por ante la Corte Federal dentro

del término de diez días de su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”.

En efecto, se trata de una facultad concedida al mencionado Despacho, en cuya virtud tiene la competencia en el sentido de analizar, en Primera Instancia, los casos de venezolanos por naturalización que hayan incurrido en alguna de las siete causales establecidas en el artículo 11°. Tan es así que la propia Ley separa la sanción administrativa de pérdida de la nacionalidad de las sanciones penales inherentes a los delitos cometidos, al decir: “Sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar”.

En concepto de la Corte, la sanción administrativa no existe tramitación por vía ordinaria ya que, si lo exigiera, dejaría sin efecto la facultad administrativa. Sin embargo para aplicar las sanciones penales ordinarias que corresponden al hecho punitivo como tal, sí sería menester que hubiere decisión en el ámbito de la vía ordinaria. Este criterio se ve robustecido con la apelación, establecida en la Ley para ante la Corte, lo cual significa que ésta actúa como Tribunal de Segunda Instancia, exclusivamente en cuanto a la sanción administrativa de la pérdida de la nacionalidad.

Véase Nos. 237, 244, 498 y ss., 603.

b'. *La prueba en el acto administrativo*

506.

CSJ - SPA  
G.F. N° 40, 1963, p. 237

22-5-63

*La Administración debe probar los hechos en que se funda su acto administrativo; de lo contrario, este carece de eficacia legal.*

En orden a lo expuesto, la nacionalidad adoptada es revocable por virtud de una cualquiera de las causas específicas contenidas en el citado artículo 11 de la Ley, cuyo ordinal 6° ha servido de base a la Resolución apelada. Pero no está demostrado en autos, como lo afirma dicha decisión, que la Ley o los derechos que de ella se derivan hubieran resultado frustrados por la acción y conducta de la recurrente, con ocasión del proceso de naturalización que culminara con el otorgamiento de la Carta de Naturaleza a la ciudadana de origen francés René Heliot Geay, elementos aquellos que vendrían a constituir los presupuestos de fraude señalados por el legislador. En esta eventualidad, la decisión administrativa se haya determinada por la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en dicha norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente. Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente la Resolución Mi-

nisterial, resulta manifiestamente infundadas y debe, en consecuencia, revocarse. A juicio de la Sala no es posible atribuir mérito probatorio a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana "continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho"; mas no existe en el expediente administrativo ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad.

Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, por haberse fundado en hechos no comprobados y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal, cuyo texto resulta así claramente quebrantado.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación...

506bis.

CSJ - SPA

11-12-74

G.O. N° 30667, 12-4-75, p. 230.349

*El acto administrativo de despido debe estar fundado en hechos probados por la Administración.*

El sentenciador de Primera Instancia quien, como se ha dicho declaró con lugar el recurso, fundamentó su fallo en las razones siguientes:

Cursa en el expediente una comunicación enviada por el Departamento de Personal a los Directivos del Banco Agrícola y Pecuario en Cumaná, en la cual se imputa a los Jefes de Crédito y Cobranzas inasistencia a sus labores, imputación que el fallo apelado califica de genérica, y observa que la medida de destitución no fue fundada en la inasistencia, sino en el ordinal 2° del artículo 61, que se refiere a otros supuestos de hecho, los cuales no aparecen probados por lo cual considera el sentenciador que la destitución no está ajustada a derecho.

En la oportunidad de los Informes ante la Corte, el apoderado del recurrente reiteró la argumentación expuesta en el libelo.

La Sala observa:

Del memorándum interno (original) y de la copia del telegrama que cursan a los folios seis y siete del expediente, se desprende que el señor Adolfo Acuña fue destituido, a partir del 1° de setiembre de 1973, por encontrarse incurso en la causal previsto en el ordinal

segundo del artículo 61 de la Ley de Carrera Administrativa (falta de probidad). Ahora bien, al folio 18 cursa la siguiente comunicación emanada del Departamento de Personal del Banco Agrícola y Pecuario. "Señor Adolfo R. Acuña C. a-c Banco Agrícola y Pecuario de Cumaná, Edo. Sucre. En relación a su comunicación del 5-10-73, en la cual se refiere a la medida de destitución tomada por el Instituto, por el artículo 61 Ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa; le señalo que tal decisión se tomó en base a las investigaciones realizadas en la Sucursal Cumaná, y cuyas conclusiones le fueron informadas. No existe por parte del Banco ninguna presunción con respecto a presuntos manejos dolosos por parte suya. Atentamente, firma ilegible".

Del texto anterior se evidencia que el propio Instituto reconoce, expresamente, que el funcionario destituido no incurrió en "presuntos manejos dolosos", por lo cual queda absolutamente desvirtuada la causal alegada para su despido.

Por otra parte no aparece indicio, ni prueba alguna en el expediente, que permita sostener que el demandante incurrió en falta de probidad.

Véase Nos. 446, 456, 457, 512 y ss., 531.

### C. *Requisitos de forma*

Véase N° 544.

#### a. *La regulación de las formas*

507. CFC - SPA 7-12-37  
M. 1938, pp. 373-378

*La Ley establece una serie de formalidades que deben llenar los actos administrativos para que puedan producir efectos; de no establecerlo, la costumbre administrativa puede servir de fuente.*

En las decisiones administrativas no debe confundirse la administración activa con la jurisdicción administrativa. Nuestras leyes en general tienen decididos ambos conceptos en términos que no han lugar a dudas, sobre las actividades administrativas. Los órganos de la administración activa no revisten en ningún caso el carácter o categoría de Jueces, ni aun cuando resuelvan autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo, porque, como ya lo tiene establecido esta Corte en sentencia de 15 de diciembre de 1936, refiriéndose al fallo dictado por el Gobernador del Distrito Federal al abstenerse de impartir su aprobación al Partido Democrático Nacional, "aquel funcionario no es un Juez sometido a las formas del procedimiento civil".

Estos principios están respaldados por la autoridad de la doctrina cuando expresa: "la administración pública aun cuando interviene en los casos de condicionar un derecho subjetivo de los administrados, por medio de las autorizaciones, no asume la categoría de Juez, porque una cosa es la jurisdicción administrativa y otra la administración activa, salvo el principio excepcional del Ministro Juez".

Cuando los artículos 16 y 17 de la Ley para Garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, obliga a cumplir a las Asociaciones no excluidas del campo de acción de dicha Ley, formalidades especiales, y atribuye al Presidente del Estado la facultad de dar o negar su aprobación a la constitución de dicha Asociación, no atribuye a dicho funcionario el carácter de Juez, sino que por la naturaleza del acto que le ordena cumplir, crea una atribución de la Administración activa. De aquí que, la solicitud introducida ante el designado funcionario, no inicia ningún procedimiento contencioso. El procedimiento contencioso viene a tener su iniciación después de cumplido el acto por la Administración activa, es decir, ante la Corte Federal y de Casación, en virtud de la apelación que por permisión de dicha Ley se interpone contra el acto administrativo. Entonces, sí se entra al campo de la jurisdicción administrativa. Por tanto, una cosa es el acto cumplido por la Administración activa y otro el acto que ha de cumplir la jurisdicción administrativa, por ante quien se inicia el procedimiento contencioso.

De lo expuesto se ve, la separación formal que hace la misma ley, de los dos procedimientos estatuidos por ante los funcionarios que ella señala.

No podía, pues, el Presidente del Estado Carabobo, asumir el carácter de Juez, como lo pretenden los solicitantes apelantes, para resolver una cuestión que por mandato expreso de la Ley se le sometía como autoridad activa administrativa y no con el carácter de Juez Administrativo, porque ello hubiera llevado al funcionario público a invertir las formas legales, con violación de la propia ley a que se contrae la presente decisión.

Ahora bien, descartada de una vez la cuestión referente al concepto de sentencia, lo mismo que el de motivación o no del fallo porque de él mismo aparece la extensa motivación en que se fundamentó, queda por examinar, si el acto de la administración activa, pudo emitirse en forma de Resolución o ha debido dictarse en otra de las formas que las Leyes preceptúan.

Cuando la Ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto. Mas, es necesario que la misma Ley establezca de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse, y sólo así es, cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales llega a estar viciado de nulidad. Encontramos como ejemplos en nuestras leyes, de formas expresas legales, condiciones externas necesarias para su validez, los mandamientos contenidos en la Ley de Extranjeros,

cuando faculta al Presidente de la República para expulsar al extranjero pernicioso, lo cual debe hacerse por Decreto del Presidente, refrendado por el Ministro de Relaciones Interiores. Pero, cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la Administración Pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue más conveniente y racional el funcionario público, siempre que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la Administración. En el caso contemplado por este Alto Tribunal de la República, se ve, del artículo 17 de la Ley para Garantizar el Orden público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, que el Legislador no apremió al funcionario competente con fórmulas especiales para señalar la expresión de la voluntad de la Administración Pública, sino que únicamente se contrajo a señalarle la facultad de aprobar o de negar.

Estudiada la Constitución del Estado Carabobo, aparece de sus artículos 73 y 74, que:

“El Secretario General es el órgano legal y preciso del Presidente. Todos los actos de este Magistrado serán refrendados por aquel funcionario y sin tal requisito no se cumplirán y ejecutarán por las autoridades, empleados ni particulares”. Que: “Los actos que refrende o AUTORICE el Secretario General del Estado, deben arreglarse a la Constitución y las Leyes...”

Es costumbre administrativa en los Estados de la Unión, que las órdenes, disposiciones y en general la voluntad del Presidente del Estado, salvo formas especiales, precisas y concretas de las Leyes, se transmite por medio de Resolución que firmada por el Secretario General, expresa: “Por disposición del Presidente del Estado...”, “por orden del Presidente del Estado...” “el Presidente del Estado dispone...”

Y siendo la costumbre administrativa fuente de norma jurídica, aplicable siempre que se trate de suplir el silencio de la Ley, esa costumbre apuntada, empleada en las Resoluciones de los funcionarios del Estado, cuando no van contra la Ley, debe ser considerada como suficiente para determinar la expresión de la voluntad ejecutiva, puesto que, autorizada por el órgano inmediato y preciso del Presidente, está rodeado el acto de garantías suficientes para dar autenticidad a la voluntad expresa de la Administración Pública.

De allí que, los preceptos constitucionales citados den suficiente carácter al Secretario General para emitir los actos de la Administración de Carabobo bajo la forma de Resoluciones, porque los mismos preceptos facultan a dicho funcionario para autorizar la expresión de la voluntad Presidencial.

Es unánime la doctrina cuando señala que: “si la Ley y la costumbre no preceptúan una forma determinada, la autoridad administrativa puede servirse de cualquier forma adecuada para la orden concreta”.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte declara, que no hay vicio de forma en el acto administrativo dictado por el Presidente del Estado Carabobo en que niega la constitución de la "Agrupación Democrática Electoral", capaz para invalidar la Resolución autorizada por el Secretario General del Estado Carabobo.

Entrando ahora la Corte a resolver la cuestión de fondo que se le ha sometido, y que ha sido planeada por los apelantes en negar que ni los Estatutos ni el Programa de la "Agrupación Democrática Electoral", contienen términos en sus mandatos que infrinja la Ley para Garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, observa:

Es mandato imperativo del artículo 16 de la Ley citada, (letra b), "que no pueden en ningún caso abandonarse las cuestiones de fondo a la Junta Directiva o a Comités, en cuanto al régimen de las Asambleas".

El Presidente del Estado Carabobo negó la aprobación del Programa y Estatutos de la "Agrupación Democrática Electoral" y por ende se abstuvo de impartirle la aprobación que solicitó, fundado en la atribución que le da el artículo 17 de la misma Ley, y, por haber encontrado en aquéllos: "que en el artículo 9º se postula: "Que el Comité Ejecutivo no puede resolver las cuestiones de fondo sin antes haber consultado con la Asamblea", o sea, como argumento a contrario, que sí puede resolver las cuestiones de fondo cuando ha consultado a la Asamblea"; "que se le atribuye por tanto al Comité Ejecutivo de la "Agrupación Democrática Electoral" las decisiones de las cuestiones de fondo previo el cumplimiento de una simple condición: haber consultado con la Asamblea; "que a la Asamblea se le señala una simple atribución o voto meramente consultivo en las cuestiones de fondo y al Comité se le señala la atribución exclusiva de resolver las cuestiones de fondo, o sea, el voto deliberativo que concede la Ley de Orden Público, a las Asambleas, se les niega, dejándolo a la competencia del Comité Ejecutivo, el cual, a no dudarlo, sin infringir sus estatutos, puede tomar una determinación en dichas cuestiones de fondo contraria a la opinión de la Asamblea, ya que nada expreso, ni siquiera implícito, lo sujeta a dicha opinión"; "Que la estructura literal del propio artículo de los Estatutos en referencia, contiene una aparente sujeción al mandato legal: "no pudiendo (el Comité Ejecutivo) resolver las cuestiones de fondo, dice; mientras por el contrario se consigna rotundamente una infracción o contradicción expresa a dicho mandato legal; "que mucho más evidente aparece esa contradicción si armonizamos el artículo 8 comentado de los Estatutos con el artículo 5 de los mismos Estatutos, donde se delega el Poder Supremo de la "Agrupación Democrática Electoral", entre reunión y reunión de la Asamblea, en el Comité Ejecutivo, y, desde luego, sólo en el momento en que esté reunido el Cuerpo en Asamblea, la soberanía residirá en ella, de ordinario, la soberanía la ejercerá el Comité".

Ya esta Corte en su sentencia de 15 de diciembre de 1936, citada, hizo sobre las cuestiones de fondo, las siguientes consideraciones que ahora repite: "claramente se ve que la Ley no ha querido permitir que las cuestiones de fondo, las de más gravedad y trascendencia para el Partido, en las cuales deben tener interés y derecho de voto directo todos los miembros de éste, sean resueltas por un grupo más o menos reducido de directores, sino que deben tener derecho a participar en esas deliberaciones y en la decisión definitiva, de un modo directo o personal, todos los miembros de la Asociación. No bastaría a este fin que los miembros, o grupos de miembros, eligiesen cierto número de delegados para constituir un reducido cuerpo deliberante, dándole por anticipado la facultad genérica de resolver las cuestiones de fondo, de manera discrecional, sea cual fuere el caso especial que pueda presentarse dentro del radio de aquellas cuestiones. Este cuerpo así constituido, llámesele como se le quiera llamar, no difiere en nada de una Junta o Comité Directivo. En las Asambleas verdaderamente tales, cada individuo de la colectividad tiene derecho a deliberar por sí mismo, a emitir un voto directo en cada asunto que haya de resolverse, y a ser instituido anticipadamente sobre lo que va a tratarse, mediante una convocatoria...".

Es innegable que estudiados y cotejados el Programa y Estatutos a que se contrajo la Resolución Ejecutiva apelada, se encuentra:

Por el artículo 5: "el poder supremo de la Asociación Democrática Electoral, reside en la Asamblea de sus miembros, quien la delegará entre reunión y reunión, en el Comité Ejecutivo de la misma";

Por el artículo 8: "el Comité Ejecutivo sesionará una vez por semana y tomará sus resoluciones por mayoría de votos, no pudiendo resolver las cuestiones de fondo, sin antes haber consultado con la Asamblea";

Por el artículo 9: "las Asambleas serán ordinarias y extraordinarias, las primeras se celebrarán cada quince días y las extraordinarias cuando en vista de algún asunto de fondo por resolver, las convoque al efecto el Comité Ejecutivo, quien será responsable directo ante la Asamblea de todos sus actos".

Estos tres artículos por sí mismos, están diciendo que el Poder Supremo de la Agrupación reside en su Asamblea, pero que entre reunión y reunión lo delega en el Comité Ejecutivo. Si ese Poder Supremo entre reunión y reunión se delega en el Comité Ejecutivo, necesariamente que por virtud de su poder para resolver todas las cuestiones de fondo, quedan delegadas en el Comité Ejecutivo, quien en tal virtud, entre reunión y reunión está facultado para resolverlas. Y tan así es esta correcta interpretación del alcance de esa disposición estatutaria, que por el artículo 8, categóricamente se da al Comité Ejecutivo la facultad de RESOLVER las cuestiones de fondo con la sola consulta a la Asamblea. De manera pues, que el Comité RESUELVE, la Asamblea solamente emite una opinión, un parecer, un juicio y nada más. Consultarse a ella es quitarle el derecho de RESOLVER como lo ordena la Ley. Es después de esa

opinión (cuando no sea que resuelva el Comité entre reunión y reunión), parecer o juicio que emite la Asamblea, cuando toma la decisión o determinación (RESOLVER), el Comité Ejecutivo, determinación que puede acoger o no acoger el Comité, todo lo cual es contrario a la Ley. El Comité no puede resolver, como lo pretende el artículo 8 citado, sino ejecutar lo que debe resolver o lo que ha resuelto por mandamiento legal la Asamblea, en las cuestiones de fondo. Y todo ello se afianza más todavía, cuando por el artículo 9 se fijan los períodos de reuniones de las Asambleas y se determina la convocación para las reuniones extraordinarias, cuando en vista de algún asunto de fondo por resolver, las convoque el Comité Ejecutivo. Es decir, RESOLVER el Comité Ejecutivo, con el voto simplemente consultivo de la Asamblea, que es contrario a derecho, porque pedir simplemente parecer a la Asamblea, y ésta dictaminar, es decir, opinar, dar parecer o emitir juicio, es renunciar por anticipado a un derecho, el de RESOLVER, que por la Ley no puede renunciar en beneficio del Comité Ejecutivo.

b. *La formación de la voluntad*

508.

CSJ - SPA  
G.F. N° 49, 1965, pp. 49-51

20-7-65

*Los actos administrativos de los Concejos Municipales deben estar sometidos a las formalidades que establece la ley para la formación de la voluntad del órgano colegiado.*

Con respecto a la autorización dada para ocupar el sector de la calle Tercera de la zona Industrial de la Urbanización "San Miguel", en Maracay, según la respectiva notificación de fecha 24 de julio de 1962 firmada por los concejales Antonio García López, Pedro Mata, Miguel Angel Suárez y Juan Vicente Tovar, quienes dicen actuar en ejercicio de sus funciones, considera la Sala que el acto cumplido por los referidos concejales no contiene la manifestación de voluntad del cuerpo edilicio, actuando como organismo público y en uso de sus funciones específicas, sino tan sólo la expresión individual de cada uno de ellos, motivo por el cual la autorización dada en esa forma, por no haber sido aprobada en sesión del cuerpo carece en absoluto, de validez y no puede causar efectos jurídicos de ninguna especie. Así se declara.

En cuanto a la nulidad concretada en los otros pedimentos formulados, la Sala observa:

La vigente Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua prescribe en su artículo 15 lo siguiente: "Los Concejos Municipales celebrarán sus sesiones con la concurrencia de cinco, por lo menos, de sus miembros, pero no podrán sancionar ninguna Ordenanza,

Acuerdo o Resolución en los cuales se crearen impuestos o contribuciones o se contraigan deudas sobre el crédito de la Municipalidad, ni celebran contratos o convenios, sin que el acto que lo consagre haya sufrido tres discusiones en tres distintas sesiones ordinarias o extraordinarias y haya sido aprobado por cinco, por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal. En los demás casos basta la mayoría absoluta”.

Según se desprende de la disposición transcrita, el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, necesitaba para poder sesionar válidamente, que por lo menos cinco de sus miembros concurrieran a la sesión; y para sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que crearen impuestos, contraer deudas y para poder celebrar contratos y convenios, era necesario que al acto que lo consagrare se le dieran tres discusiones en tres distintas sesiones, ordinarias o extraordinarias aprobadas por cinco, por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal.

Del acta de la sesión ordinaria celebrada por el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, el 2 de agosto de 1962, que en copia certificada corre inserta a los folios 34 al 38 vto. del expediente, consta que dicha sesión se realizó bajo la Presidencia de Pedro Mata y con la concurrencia de los concejales, Antonio García López, Carmen León de Díaz, Dr. César Arias Starck y José Vicente Tovar y que se consideró el orden del día y la respectiva cuenta integrada por varios puntos a tratarse. En esta ocasión, por proposición del concejal Tovar se trató lo referente a la solicitud de fecha 22 de enero de 1962, introducida por la empresa Sanitarios Maracay S. A., de que se le arrendara una franja de terreno adyacente a sus instalaciones, pues en dicha concesión de arrendamiento estaban comprometidos los concejales nombrados. Después de varias consideraciones en torno a la conveniencia de conceder en arrendamiento la mencionada franja de terreno a la peticionaria y con el apoyo de los concejales García López y Arias Starck, quienes igualmente formularon opiniones favorables a la solicitud, se aprobó por unanimidad la proposición Tovar, concebida en los siguientes términos: *“Que se cambie el uso de dominio público por dominio privado de la franja de terreno que solicita Sanitarios Maracay, de acuerdo al artículo 541 del Código Civil y que asimismo se le conceda la petición de arrendamiento con opción a compra de la misma franja que solicita”*.

Asimismo, con carácter de urgencia se aprobó que se ordenara por Secretaría la publicación de la decisión en la Gaceta Municipal, como también la publicación de un Acuerdo que elaboraría el Síndico, el cual fue publicado en la prensa de Caracas, con fecha 16 de agosto de 1962 y cursa al folio 61 del expediente.

De lo anteriormente expuesto se concluye que el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua, al efectuar los actos ya mencionados, o sea el acuerdo de desafección y el contrato de arrendamiento con opción de compra, sin que los actos que consa-

graron tales decisiones hubieran sufrido las tres discusiones exigidas por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua, incurrió en violación de dicha disposición legal y, por consiguiente, de los artículos 117 y 119 de la Constitución, según los cuales el ejercicio del Poder Público está sujeto a las atribuciones que le otorgan la Constitución y las leyes y carecen de validez y eficacia los actos cumplidos con usurpación de atribuciones.

509. CSJ - SPA 11-6-74  
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, pp. 29-30/32

*Cuando no se cumplen las formalidades para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, los actos administrativos dictados no pueden considerarse como manifestación de voluntad de la autoridad administrativa.*

De lo expuesto se concluye que en la sesión mencionada en el Contrato de venta que es la misma a que antes se ha hecho referencia, se faltó a lo mandado por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua, motivo por el cual, el contrato celebrado sin atender a los requerimientos de dicha disposición legal, no aparece debidamente autorizada por la Cámara.

La prueba de autos pone constancia de que para el acto de la venta sólo se cumplieron los requisitos allí enumerados o sean, el Informe de la Comisión de Terrenos recomendando la venta del inmueble y la autorización del Presidente para el Síndico Procurador Municipal. Estos son los únicos requisitos cumplidos para efectuar la venta del terreno, según los recaudos que se acompañan para ser agregados al respectivo Cuaderno de Comprobantes por el Registrador. Sin embargo, a este respecto cabe observar: *que el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua, establece en su texto: . . . Los Concejos Municipales celebrarán sus sesiones con la concurrencia de cuatro (4) por lo menos de sus miembros, pero no podrán sancionar ninguna Ordenanza, Acuerdo o Resolución en los cuales se crearen impuestos o contribuciones o se contraigan deudas sobre el Crédito de la Municipalidad ni celebrar contratos o convenios sin que el acto que lo consagre haya sufrido tres (3) discusiones en tres (3) sesiones distintas, ordinarias o extraordinarias y haya sido aprobada por cuatro (4) por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal. En los demás casos basta una sola discusión*".

Ahora bien, admitiendo que el Concejo Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua hubiere autorizado la venta del área de terreno en cuestión, la respectiva resolución, carecería de validez por haberse tomado en una única sesión de la Cámara, la del veinte de noviembre de 1967, como consta de los documentos probatorios producidos en autos, esto es, sin que el acto que la consagra sufriera

las tres (3) discusiones de ley en tres (3) sesiones distintas celebradas al efecto por el cuerpo y sin que se haya dejado constancia de que dicha resolución hubiera sido aprobada por cuatro (4), por lo menos, de los miembros del Concejo Municipal. En consecuencia, el acto administrativo que se impugna adolece de vicios manifiestos en su conformación, motivo por el cual considera la Sala que el mismo no puede contener la manifestación de voluntad del Cuerpo Edilicio, actuando como organismo público y en uso de sus funciones específicas y, por consiguiente, la autorización dada de tal manera, por no haber sido aprobada del modo que en orden riguroso establece la Ley, carece en absoluto de validez y no puede causar efectos jurídicos de ninguna especie. Por otra parte, al omitirse el trámite legal previo para la celebración del contrato de venta, en desacato de lo mandado por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Municipal, el Concejo que autorizó la venta incurrió en violación de lo mandado por los artículos 117 y 119 de la Constitución, según los cuales el ejercicio del Poder Público está sujeto a las atribuciones que le otorgan la Constitución y las leyes, y por este motivo también carecen de validez y eficacia los actos cumplidos con extralimitación de facultades o con usurpación de atribuciones.

En efecto, al dar la autorización para la venta el Presidente del Concejo Municipal y oficiar al Síndico Procurador Municipal para que éste suscribiera la respectiva escritura, sin haberse acatado el trámite procesal previo para que ese requisito pudiera cumplirse, dicho funcionario excedió la esfera de sus atribuciones, las cuales ejerció fuera del límite permitido, pues sólo actuando de acuerdo con lo resuelto por el Concejo, podía el Presidente facultar al Síndico para la celebración del contrato.

Al proceder en esa forma, también incurrió dicho funcionario en abuso de poder y usurpación de autoridad, pues el carácter o representación que ésta confiere dependía en el caso, de la decisión en última instancia que debía tomar la Cámara mediante la mayoría calificada establecida en la Ley, lo que no llegó a suceder, como se desprende de las actas del proceso...

*Voto salvado del doctor M. Pérez Guevara.*

Discrepo del criterio sustentado por la mayoría en los párrafos transcritos, no sólo por las razones que ya expuse para demostrar que la demanda de nulidad está fundada en disposiciones que no son aplicables al caso, sino también, porque la referencia al artículo 119 de la Constitución, en concordancia con el artículo 117 *ejusdem*, que se hace al final de dichos párrafos para robustecer la afirmación de que "carece en absoluto de validez y no puede causar efecto jurídico alguno", uno de los actos del Concejo Municipal impugnado por el demandante, es improcedente en el presente caso.

En efecto, el artículo 117 de la Constitución vigente enuncia en forma general el principio de la legalidad, al disponer que la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y que a ellas deben sujetarse su ejercicio, pero en él no se declara que son nulos los actos contrarios a sus disposiciones, ni se expresa, como se hacía en Constituciones anteriores con evidente impropiedad—que “todo lo que *extralimite* dicha definición constituye una *usurpación de atribuciones*”. (El subrayado es mío). En cambio, en el artículo 119 *ejusdem* se dice expresamente que toda *autoridad usurpada es ineficaz* y sus actos son nulos. (El subrayado es mío).

Por ello es necesario distinguir, tanto desde el punto de vista conceptual como de sus efectos, entre la “extralimitación de atribuciones” y la “usurpación de autoridad”, por una parte, y el “incumplimiento de formalidades (o requisitos)”, por la otra.

Por definición, el primero de dichos vicios, o sea, la extralimitación de atribuciones, afecta los actos realizados por quien esté legalmente investido de autoridad y, de consiguiente, en él no pueden incurrir sino quienes estén legitimados para el ejercicio del Poder Público cualquiera de sus ramas. Se extralimita quien traspasa los límites de su autoridad o se excede en el área de competencia que le señalan la Constitución y las leyes. En nuestro derecho la extralimitación de atribuciones no constituye el delito denominado usurpación de funciones en otros países, cuyos códigos definen junto con ese delito el de usurpación de autoridad (mal llamada entre nosotros usurpación de funciones).

Por el contrario, la autoridad usurpada, en sentido estricto supone que quien la ejerce o asume carece de todo título o investidura para ello, bien porque perdió su condición de órgano legítimo del poder Público o porque jamás fue investido legalmente de la autoridad que se atribuye. “Cualquiera que indebidamente —dice el artículo 214 del Código Penal al definir y sancionar como delito la usurpación de autoridad— asuma o ejerza funciones públicas, civiles o militares, será castigado con prisión de dos a seis meses, y en la misma pena incurrirá todo funcionario público que las siga ejerciendo después de haber sido legalmente reemplazado o de haberse eliminado el cargo”. Sin embargo, cuando un órgano del Poder Público ejerce atribuciones o funciones que la Constitución o las leyes confieren a otro órgano, se suele calificar esa extralimitación de usurpación de atribuciones o de funciones, asimilando por extensión tales situaciones a la prevista en el artículo 119 de la Carta Fundamental.

Jurídicamente constituye, por lo tanto, un contrasentido afirmar que el Consejo Municipal en referencia violó los artículos 117 y 119 de la Constitución e incurrió en usurpación de atribuciones, al vender al doctor Menotti Fraino el terreno en cuestión, sin cumplir requisitos o formalidades legales, porque en el caso de que dicho cuerpo hubiese estado obligado a actuar con sujeción a lo dispuesto en los artículos 14 y 16, ordinal 5º de la Ley Orgánica del Poder Municipal y no con arreglo a las ordenanzas según lo pre-

ceptuado en la Constitución es innegable que la única falta que podría imputársele sería haber omitido el cumplimiento de requisitos o formalidades legales, al ejercer una de sus atribuciones constitucionales, lo cual constituye un vicio que concierne a la manera de proceder y que nada tiene en común con la extralimitación de atribuciones ni con la autoridad usurpada, conceptos afines pero diferentes según lo anteriormente expresado.

Véase Nos. 252, 323, 440 y ss., 447 y ss.

c. *Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo*

510. CFC - SF 4-12-46  
M. 1947, pp. 109-110

*Los actos administrativos deben estar sellados y firmados por los funcionarios que los dicten.*

Considerada la referida prueba escrita en su aspecto de instrumento oficial, se observa que el hecho de no aparecer en el Libro Copiador de Resoluciones con el Sello del Ministerio y con la firma autógrafa del titular del expresado Despacho Ejecutivo, le quita todo efecto probatorio.

Ahora, pues, una Resolución es un documento que se contrae a intereses de la Administración Pública en relación a intereses particulares, emitida por el Ejecutivo por órgano del ó de los Ministros competentes, según la materia o materias que en ellas se traten; y debe ser copiada, por mandato reglamentario, en el Libro Copiador de Resoluciones y suscrita por el o por los enunciados Ministros, que en el presente casi habrían sido los Ministros de Hacienda y Fomento.

De modo que careciendo de este aspecto la "Resolución" en la cual apoyan su demanda los actores, no se le puede asignar efecto alguno. Tal documento, por lo demás, no se hace público sino por su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, solemnidad cuya omisión basta a quitarle toda existencia jurídica, mayormente en el caso concreto, en el cual el propio texto ordena su publicación.

Además, ha debido ser sellada y comunicada la Resolución a los interesados y no aparece huella alguna de haberlo sido, a pesar de que su texto contiene la orden de que lo fuera.

511. CF 4-11-58  
G.F. N° 22, 1958, p. 113

En el derecho público las formalidades para la realización de los actos administrativos, son de importancia trascendente como una

garantía eficaz de los intereses generales; por ello el funcionario que sólo pueda hacer lo que la ley le ordena o para lo cual le faculta, debe proceder en la forma en que la Ley lo prescribe. En tal sentido el requisito previsto en el artículo 3º del Acta Constitutiva de la Junta de Gobierno, consistente en que los Decretos-Leyes sean refrendados por el Gabinete Ejecutivo, debe cumplirse necesariamente. Esa formalidad es garantía de mayor eficacia y de más amplias responsabilidades de los funcionarios que en ello intervienen.

Véase Nos. 49, 467.

d. *La motivación de los actos administrativos*

512.

CFC - SPA  
M. 1937, pp. 237-247

15-12-36

*Las decisiones administrativas no necesitan contener motivación expresa, a menos que la Ley lo exija expresamente.*

Sobre el primer punto de forma, la Corte observa: no se debe en el caso interpretar el vocablo “abstenerse”, tomándolo aisladamente, sino con su régimen o complemento inmediato: “de impartir la aprobación”. Nadie podrá desconocer que “abstenerse de impartir la aprobación, es igual a *no dar la aprobación*. En pura gramática, haciendo abstracción de las circunstancias del caso, esto no significa necesariamente negar, ya que también podría aplicarse a un simple aplazamiento. Pero ni los jueces ni a ningún otro intérprete de la Ley les está permitido atenerse tan sólo a la gramática ni al diccionario, sin tomar en cuenta el alcance efectivo que debe dársele al fallo, según el problema mismo planteado, y sobre todo, según las peculiaridades del lenguaje del legislador que no siempre redacta como hablante perspicuo, y cuyas impropiedades de expresión no autorizan a los jueces a sentenciar en gramática con violación evidente de la Ley. Fácil es comprobar que en el lenguaje usado por el legislador en la Ley de Orden Público extiende la forma indirecta “no aprobar, no otorgar”, aún a las negativas rotundas de permisos o aprobaciones. Así se ve en el artículo 23 que dice: “Todas las agrupaciones... para cuya constitución *no se haya otorgado el permiso* determinado en el artículo 17 de este capítulo, serán penadas con disolución”. Si los intérpretes y los jueces no entendieran que se quiso incluir en esta forma gramatical, también los casos de *negativa del permiso*, llegarían a la consecuencia absurda de no poderse disolver y conservar su derecho de actuar las asociaciones a las cuales el Gobernador les negase la aprobación, ya que a esto conduciría el criterio académico de que la negación en estos casos no va incluida en el *no otorgamiento del permiso o aprobación*, porque eso es tan sólo abstenerse de otorgar o de aprobar.

Asimismo, si se considera que por la naturaleza del caso, la falta del permiso les impide a las asociaciones funcionar y las obliga a disolverse, y que, en consecuencia, se llega a este mismo resultado, tanto con la forma directa de negativa, como con la indirecta o disimulada de *no aprobación*, no pueden los jueces apartarse de la realidad de esta identidad de efectos, y basados en una sutileza de lenguaje, (interpretación judaica que dice Laurent), anular el fallo ni por obscuridad, ni por falta de decisión congruente ni por absolución de la Instancia.

Pasando ahora al segundo punto o sea a la alegada falta de motivos o fundamentos expresos en la decisión, se observa: sobre esta materia no hay en nuestra legislación administrativa ni en nuestra jurisprudencia ninguna norma que autorice a calificar de ilegal o antijurídica la forma de decisión empleada por el Gobernador. Habría sido mejor fundamentarla, 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 reconoce como correcta la forma no motivada. De manera, pues, que no podría la Corte asentar dogmáticamente que el fallo adolece de un vicio de nulidad y dictar una reposición para que aquel funcionario, que no es un Juez sometido a las fórmulas del procedimiento civil, vuelva a sentenciar expresando los motivos o fundamentos de su resolución. En prueba de esto va a verse a continuación lo que se lee en algunos expositores y en la jurisprudencia extranjeros.

“La Administración Pública, aun cuando interviene en los casos de condicionar un derecho subjetivo de los administrados, por medio de las autorizaciones, no asume la categoría de Juez porque una cosa es la jurisdicción administrativa, y otra la administración activa, salvo el principio excepcional del Ministro Juez (Maurice Hauriou, *Precis de Droit Administratif et de Droit Public*, pgs. 465, 466 y 467, 12ª edición).

Se enseña generalmente que toda sentencia cualquiera que sea su objeto y el Juez que la pronuncie, inclusive cuando pertenezca al orden administrativo, debe ser motivada. (Daloz, *Repertoire*, Vbo. *Jugement*, No. 962). Pero ya se ha visto que los órganos de la Administración activa no revisten la categoría de jueces, ni aun cuando resuelvan autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo. Consecuente con esta enseñanza la doctrina francesa está de acuerdo en establecer que “las decisiones administrativas, o sea de los órganos de la administración activa, no tienen que ser motivadas, a menos que la Ley expresamente lo exija en determinados casos. (E. Laferriere, Vice-Presidente del Consejo de Estado de Francia, en su época, *Traité de la Jurisdiction Administrative*, et des *Recours Contentieux*, Vol. II, pág. 493, edición de 1888, H. Berthelemy, *Traité Elementaire de Droit Administratif*, página 1.137, 13ª edición; Dareste, página 378).

Daresté, en el pasaje citado, expresa que *el requisito de los fundamentos* no procede sino en los casos excepcionales, en los cuales la Ley exige que la decisión sea motivada.

Hauriou, en su mencionada obra, a la página 444, escribe: "En principio, las autoridades administrativas no están obligadas a motivar sus decisiones. Para que estén obligadas a ello, es necesario un texto de la ley. La obligación de estatuir por decisión especial no equivale a la de estatuir por decisión motivada. Cita el autor las decisiones del Consejo de Estado de Francia de 7 de julio de 1916, y del 11 de agosto del mismo año. En la nota a la primera de estas dos sentencias, el profesor Hauriou dice: "Uno de los reclamantes se queja de que el decreto que le ha retirado la naturalización no sea motivado. El Consejo de Estado va a examinar conscientemente y ver si hay allí una violación de la Ley. Pero no: la ley de 1915, en su artículo 2, *no exige que el decreto sea motivado*; ella exige, que para cada extranjero desnaturalizado, sea dictado un decreto especial; pero, dice la sentencia, decisión especial no quiere decir decisión motivada. Ahora bien, *es un principio que la Administración no está obligada a motivar sus decisiones a menos que una disposición especial la obligue*". La sentencia del Consejo de Estado de Francia en cuestión dice, al respecto que nos ocupa: "Considerando, por otra parte, que, si el artículo 2 de la Ley de 7 de abril de 1915 exige una decisión especial, tomada por decreto insertado en el *Diario Oficial*, *para retractar una naturalización posterior al 1º de enero de 1913, esa disposición legal no exige que esta decisión sea motivada*" (Sirey, Año 1917, Parte III, Pág. 41 y 42).

En la doctrina italiana se sostiene también el principio de que las decisiones administrativas no tienen que ser motivadas, salvo el caso en que la ley lo requiera o lo haga necesario la naturaleza misma del acto, porque "el hecho de que deban fundarse sobre motivos legítimos y oportunos, *no implica que deban contener una motivación expresa en todo caso*, ya que el interesado en impugnarlas, aun cuando los motivos de la decisión no hayan sido expresados, puede valerse de cualquier medio de prueba para demostrar la ilegitimidad o la inoportunidad de la resolución". (Santi Romano, Corso di Diritto Amministrativo, Volume Primo No. 7, pág. 211 y 212 edición de 1930).

Igualmente en el Derecho Administrativo alemán se sostiene la misma doctrina. En prueba de ello, véase lo que dice el profesor Fritz Fleiner, en sus Instituciones de Derecho Administrativo, edición española traducida de la octava alemana, 1933, págs. 153 y 154, a saber: "No obstante, para el acto administrativo no existe, como para la sentencia judicial, una regla general imponiendo la forma escrita. Por lo tanto, si la ley y la costumbre no preceptúan una forma determinada, la autoridad administrativa puede servirse de cualquier forma adecuada para la orden concreta. Así mismo, la exposición de los motivos que la autoridad tuvo en cuenta para dic-

tar la orden, sólo es necesaria en los casos en que la ley y la costumbre lo prevengan”.

Por lo demás, si bien es cierto que la costumbre en Derecho Administrativo se convierte en norma jurídica, salvo que sea contra la ley, también es verdad que en Venezuela no hay una costumbre uniforme sobre el particular y son tan frecuentes las resoluciones administrativas sin motivación expresa, como las motivadas.

Algunos autores, entre ellos Presutti (Istituzioni di Diritto Amministrativo Italiano, terza edizione, volume primo, pág. 170), sostienen que aun en los casos de ser necesaria una motivación, ésta puede ser implícita, bastando para ello que el funcionario mencione la disposición legal en que se ha fundado, porque esto equivale a decir que se apoya en los motivos que la ley misma supone, salvo naturalmente cuando sean “tan múltiplemente variadas” las circunstancias de hecho previstas en la disposición legal que aparezca indispensable indicar en la decisión cuáles, entre tantos hechos, son los que se tomaron en cuenta para el fallo”. La decisión del Gobernador está ajustada a esta doctrina, porque invoca el artículo 17 de la Ley de Orden Público, la cual apenas menciona dos circunstancias, la de actividades ilícitas y la de faltar las condiciones del artículo 16, para fundamentar la negativa del permiso.

Se concluye de todo lo que precede, que la resolución apelada no contiene un vicio suficiente para acordar la reposición, ya que su forma está defendida por eminentes autores y por jurisprudencia de Tribunales muy respetables.

Entrando ahora a resolver sobre el fondo del asunto, se observa, en primer término, que, según el artículo 17 de la Ley en referencia, los motivos para negar la aprobación a un partido son: que en el programa se hayan incluido actividades ilícitas o que, ya en el programa, ya en los Estatutos, no se hubieren llenado las condiciones establecidas en el artículo 16 *ejusdem*. La Corte, por tratarse de una cuestión más sencilla, entra a resolver primero sobre el segundo orden de motivos de la no aprobación, en concepto de la Ley.

El predicho Artículo 16 al final de su último aparte, impone a las asociaciones o partidos, en la determinación de las atribuciones de los funcionarios y en cuanto al régimen de las asambleas, la obligación de *no abandonar, en ningún caso, la decisión de las cuestiones de fondo a la Junta Directiva o Comités*. Claramente se ve que la Ley no ha querido permitir que las cuestiones de fondo, las de más gravedad y trascendencia para el partido, en las cuales deben tener interés y derecho de voto directo todos los miembros de éste, sean resueltas por un grupo más o menos reducido de directores, sino que deben tener derecho a participar en esas deliberaciones y en la decisión definitiva, de un modo directo o personal, todos los miembros de la Asociación. No bastaría a este fin que los miembros, o grupos de miembros, eligiesen cierto número de delegados para constituir un reducido cuerpo deliberante, dándole por anticipado la facultad genérica de resolver las cuestiones

de fondo, de manera discrecional, sea cual fuere el caso especial que pueda presentarse dentro del radio de aquellas cuestiones. Este cuerpo así constituido, llámesele como se le quiera llamar, no difiere, en nada, de una Junta o Comité Directivo. En las asambleas verdaderamente tales, cada individuo de la colectividad tiene derecho a deliberar por sí mismo, a emitir un voto directo en cada asunto que haya de resolverse, y a ser instruido anticipadamente sobre lo que va a tratarse, mediante una convocatoria. Bien es verdad que una vez pasada la convocatoria, cada miembro tiene el derecho de hacerse representar en la Asamblea por otra persona; pero en este caso todos han conservado hasta ese momento, su derecho y su libertad de asistir, han deliberado sobre el interés que pueden tener en el asunto o asuntos concretos expresados en la convocatoria y dado instrucciones sobre éstos a su representante; en cambio, cuando se los convoca no para asistir personalmente, sino para nombrar delegados, que a su vez deberán delegar a otros a fin de constituir un cuerpo deliberante reducido, ya no puede decirse que va a reunirse una asamblea general de los miembros del partido, sino de delegados; la delegación en este caso, no es sino una renuncia anticipada de los electores al derecho de deliberar, en todos los casos, sin saber cuáles serán las cuestiones de fondo que va a resolver el Cuerpo así constituido.

Examinando los estatutos presentados por el Partido Democrático Nacional, se encuentra en el artículo 8° que: "La Autoridad Suprema del Partido reside en el Congreso del Partido". Desde luego se ve que este Congreso no es una Asamblea a que podrán asistir y en la cual podrían deliberar todos los miembros del partido que quisieran concurrir en ejercicio del derecho de ser convocados, sino un número reducido de delegados, que según el artículo 11 han de ser elegidos por otros delegados, y éstos a su vez por otros, previas reuniones de Asambleas de Municipio, de Distritos y Estatales. Resulta así este Congreso, una Directiva o Comité que está por encima de todos los otros y de las Asambleas parciales. Ni siquiera se podría precisar de cuantos miembros del partido habrá de constar ese Cuerpo, ya que en el mismo artículo 11 se dice que, "el número de los delegados al Congreso se establecerá de acuerdo proporcionalmente al número de miembros del Partido en cada Estado, proporción que será fijada por el Comité Directivo Central".

Pero hay algo más grave todavía; según el artículo 9, ese Congreso no se reunirá sino una vez al año, y terminada la reunión, que puede ser de pocos días, en todo el resto del año, hasta la nueva reunión, las Asambleas parciales así las de Municipio, como las de Distrito, y las de los Estados, quedan facultadas por el artículo 26 *para tratar las cuestiones de fondo del Partido y resolver sobre ellas en definitiva*, con lo cual se contraviene categórica y expresamente la exigencia final del artículo 16 de la Ley de Orden Público, siendo ya ésto, por sí sólo, motivo suficiente a justificar la no aprobación del Partido Democrático Nacional.

Pasando al otro orden de motivos de no aprobación, cabe observar que por actividades ilícitas debe entenderse no sólo las contrarias a la ley especial, para garantizar el orden público; el artículo 17 de ésta, se refiere a actividades ilícitas desde el punto de vista de cualquier Ley, y es claro que la primera y más importante de todas estas leyes encargadas de definir las actividades no permitidas, es la Constitución Nacional. Ahora bien, ésta, en el sonado inciso 6º del artículo 32, considera “contrarios a la Independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación las doctrinas comunista y anarquista”, y como traidores a la Patria, a los que las proclamen, propaguen o practiquen. Va más lejos todavía el inciso, pues de su texto resulta que basta *la filiación de alguien a cualquiera de las doctrinas antedichas* para que el Ejecutivo pueda expulsarle, cuando considerase que su permanencia en el Territorio puede ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social”. Para apreciar el peligro no es preciso esperar a que los individuos sospechosos sean sorprendidos en actividades ilícitas; el peligro, como daño que se teme, supone sólo la voluntad en potencia, no la voluntad actuante del ente peligroso, pues ya esto sería el daño temido. En consecuencia, el inicio autoriza no sólo a remediar o castigar aquellas actividades en obra, sino también a precaverlas o evitarlas, cuando por ciertas circunstancias pueda haber peligro aun en la sola permanencia de aquellos individuos en el territorio. Entre las circunstancias que hacen nacer el peligro debe considerarse en primer término, por su trascendencia, la participación de personas de filiación comunista en un partido político, aunque el programa sea democrático, porque entre las justas aspiraciones populares y la demagogia, como entre las equitativas reivindicaciones obreras y la lucha de clases, hay linderos flotantes que en la realización del programa, no obstante la letra de éste, pueden ser llevados más allá de la posición de equilibrio, según la ideología política de los directores del partido, por lo que en la aplicación del artículo 17 debe atenderse tanto al elemento personal como al elemento documental. Sería un contrasentido que una actitud peligrosa, que el inciso constitucional permite reprimir con expulsión del territorio pudiera considerarse lícita y otorgársele por el Gobernador una patente de legalidad. Sentado lo que precede, es evidente que la participación de individuos de filiación comunista en un partido político implica la posibilidad de actividades ilícitas dentro del partido, desplegadas subrepticamente, como es la forma ordinaria de propagarse esa doctrina por el sambenito que ella imprime a sus adherentes en todo el mundo civilizado. No tiene pues, el Estado que resignarse a la mera posibilidad de que aquellas influencias peligrosas sean contrarrestadas por los demás miembros del partido, animados por ideas sanamente democráticas.

Sería una forma empírica de aplicar la Ley, si el Gobernador ateniéndose a una interpretación literal del artículo 17 de la Ley de Orden Público, no tomase en cuenta que éste es sólo una ema-

nación del inciso 6º del precepto constitucional que no puede ser limitado en su alcance por una ley reglamentaria, como es aquélla, según el inciso 11 del mismo artículo 32 de la Constitución. El precepto legal que reprime lo menos, implícitamente, reprime también lo más. ¿Acaso el simple anuncio en el programa de actividades ilícitas futuras no sería bastante menos que el hecho de figurar, como figuran efectivamente, en la dirección del partido de que se trata, individuos que no sólo no han desmentido su divulgada filiación comunista, sino que han confesado por la prensa, en un esfuerzo de vindicación, haber sido algunos de ellos, como aludidos en la divulgación, propagandistas del comunismo hasta el 17 de diciembre próximo pasado? Por argumento a contrario, eso es lo que han confesado los directores del Partido al decir en su Manifiesto publicado en el periódico "Ahora" el 26 de noviembre último, que "no le sería posible al Gobierno Nacional ni a entidad o individuo alguno probar que en Venezuela se haya hecho propaganda del ideario comunista después de la muerte del Dictador". "Nadie ha pensado, en consecuencia, desde diciembre hacer propaganda comunista". No es posible confiar en un cambio tan brusco de psicología; la propaganda ya hecha, por estar en condiciones de ser usufrutuada, es más peligrosa para el orden público que la que se anuncia ahora en un programa.

También resulta una actitud ilícita, de franca propaganda comunista, que en el mismo citado Manifiesto dichos señores hayan defendido el comunismo como doctrina filosófica merecedora de beligerancia, en momentos en que todo el mundo civilizado, después de haberla juzgado por más de medio siglo como un engendro abominable, se precave contra ella, como contra una peste o calamidad pública. Aún suponiéndolos en posesión de la verdad, sería suficiente a considerarlos perjudiciales al orden público o a la tranquilidad social y alzados así contra el inciso 6º de la Constitución, infringiendo también manifiestamente el artículo 33 de la Ley reglamentaria de aquel inciso, el haber censurado por la prensa la prohibición constitucional de la propaganda comunista y sostener que ésto o sea el inciso 6º "es la causa inmediata del confusionismo político que hoy hace posible todos los exabruptos".

En consecuencia, aplicando el artículo 17 de la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, en combinación inevitable con el inciso 6º del artículo 32 de la Constitución Nacional, se impone decidir: que no es lícita la admisión en las asociaciones políticas, de individuos de ideología comunista; que el programa donde aparezcan esos elementos puede considerarse que incluye actividades de esa orientación, y por tanto, también por este respecto, estuvo bien negado por la Gobernación, el permiso que se solicitó para el Partido Democrático Nacional.

La Corte hace constar que para fundamento de su fallo le ha bastado la notoriedad de la filiación comunista de algunos de los directores del Partido, confirmada por el hecho de no haber des-

mentido documentos divulgados desde hace meses por la prensa, con el nombre de muchos de ellos. Sólo se ha mencionado el Manifiesto de "Ahora", a mayor abundamiento, como una corroboración de no haber cambiado esos señores de aquel entonces para acá, su peligrosa ideología.

*Voto salvado de los Dres. José Amando Mejía, Máximo Barrios y Alonso Calatrava*

Es cierto que la Policía preventiva, por medio de las autoridades competentes, y bajo la suprema vigilancia del Gobierno Nacional, de conformidad con la Constitución y las leyes, realiza actos administrativos para impedir que las actividades políticas de los ciudadanos, grupos o asociaciones lleguen a conducir al grave espectáculo de los "movimientos populares", engendrados de huelgas ilegales, motines, propagandas políticas ilícitas, etc. Pero, en los casos previstos en el artículo 17 de la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales, no se trata de meros actos policiales, puesto que esa disposición confiere al ciudadano Gobernador del Distrito Federal, la atribución de aprobar o negar la legalización del llamado Partido Democrático Nacional, como de cualesquiera otras asociaciones que pretendan actividades políticas en la jurisdicción distrital, en los siguientes términos: "Examinados estos documentos (el Programa y los Estatutos) el funcionario dará su aprobación; o la negará, si en el Programa se incluyen actividades ilícitas o si éste o los Estatutos no llenaren las condiciones establecidas en el artículo anterior. De esta decisión se podrá apelar dentro de cinco días, después de notificada la parte, para ante la Corte Federal y de Casación, la cual decidirá el quinto día, después de recibidas las actuaciones, pudiendo la autoridad y los interesados presentar observaciones por escrito". Y bien se ve que, según esta disposición legal, dicha autoridad tiene en tales casos atribuciones de juez administrativo, máxime si se considera que de su decisión negativa se da apelación para ante esta Corte, que es una autoridad que no tiene carácter administrativo propiamente dicho. Ahora, pues, de esta jurisdicción administrativa surge, en esta Corte, el procedimiento contencioso administrativo que se sigue ante ella breve y sumariamente, en virtud del mencionado recurso de apelación. De aquí que, aquella autoridad —Juez administrativo— está obligada no sólo a resolver claramente, si concede o niega el permiso que solicite una asociación de índole política, sino, además, a expresar las razones y fundamentos que encuentre para negar la autorización que se le pida. Por lo mismo, hay que concluir que esa disposición legal no faculta a aquella autoridad para abstenerse de decidir con precisión la solicitud de que se trate, ya que la abstención en la resolución apelada, significa tanto una omisión de negar como una negativa a conceder la solicitud desde luego que abstenerse de impartir una aprobación involucra la abstención de negarla, a un mismo tiempo.

Cuanto a la falta de fundamentos, el ciudadano Gobernador sólo pudo negar la solicitud del Partido Democrático Nacional, por razón de los dos grupos de causas, claramente determinados en la transcrita disposición, a saber: si el programa se refiere a actividades ilícitas las cuales incluyen, sin duda, múltiples circunstancias de hecho a ellas relativas, o si este programa o los Estatutos no llenan las condiciones establecidas por la ley, por cuyo respecto se integran, igualmente, múltiples circunstancias de hecho en relación a la omisión o transgresión de la Ley. Ante el texto legal copiado, el cual no necesita interpretación, dicho funcionario estaba obligado, de consiguiente, a expresar si su abstención, interpretándola como una negativa, obedecía a haber encontrado actividades ilícitas en su programa y cuáles eran estos, o a falta de requisitos legales en uno u otro documento, y cuáles eran estos requisitos, o a ambas cosas a la vez, discriminando siempre las correspondientes circunstancias de hecho a que aluda la Ley y tome la autoridad como causa de su negativa.

Si al ciudadano Gobernador le estuviera permitido negar el permiso o abstenerse de considerarlo, sin expresar las razones que lo inducen a ello, quitaría a la parte que solicita el permiso una instancia, ya que su sola voluntad sin control o sujeción a reglas legales, no puede considerarse como una verdadera decisión. No queremos entrar, por lo demás, en consideraciones sobre las razones que han privado en las legislaciones de todos los países para establecer el recurso de alzada o apelación.

Cuanto a las citas de la jurisprudencia extranjera, cabe observar que las diversas formas de gobierno, la diferencia de costumbres y otras circunstancias, hacen que las legislaciones de esos países, mayormente en materia político-administrativa, sean inaplicables en nuestro medio. Y si bien es verdad que en la jurisdicción administrativa, en principio, no se requiere, según algunas teorías extranjeras, la motivación de las resoluciones, acuerdos, etc., no es menos cierto que esas mismas teorías aceptan que las decisiones administrativas de esta clase deben contener las razones fundamentales, y en todo caso han de motivarse si existiese ley que así lo exija, o si por la naturaleza del asunto se juzgase conveniente el motivarlas. Estas teorías como extranjeras no tienen aplicación en Venezuela. Pero del contenido del expresado artículo 17 se desprende, como hemos dicho, la obligación de motivar para que no quede duda respecto a la causa o motivo que haya tenido en cuenta la autoridad para su negativa. Además, si se debe considerar la costumbre como fuente legislativa, obsérvese que el sistema seguido en Venezuela en las resoluciones y otros actos administrativos es el de expresar los principales motivos de ellos, salvo que se trate bien de la administración preventiva de autorizaciones, las cuales no necesitan de ninguna exposición de razones si son concedidas, o si ha sido aprobada la correspondiente actividad, o bien cuando sea solici-

tada una mera actuación discrecional, en la cual huelga, manifiestamente, toda motivación. Por otra parte, nuestras leyes atribuyen a los Ministros de Hacienda y de Fomento, principalmente, y a otros funcionarios públicos, por carencia de tribunales administrativos, la facultad de resolver, sobre determinados asuntos, con derecho de apelación para ante esta Corte; y estos funcionarios, en los casos sometidos a su decisión, han dictado siempre verdaderas sentencias, aplicando en cuanto a procedimiento, las reglas del derecho común, por falta de legislación especial y, por consiguiente, resolviendo el punto de modo claro y expreso, y dando las razones de hecho y de derecho que privaron para conceder o negar lo que fue materia de su determinación.

513. CFC - SPA 29-3-38  
M. 1939, p. 199

*Los órganos administrativos al decidir no tienen el carácter de jueces, y si bien sus actos deben ser motivados, la ausencia de motivación no conlleva la reposición.*

La primera de las cuestiones planteadas ha quedado resuelta por esta Corte en su sentencia del quince del mes de diciembre de mil novecientos treinta y seis, cuando dejó sentado: "...sobre esta materia no hay en nuestra legislación administrativa ni en nuestra jurisprudencia ninguna norma que autorice a calificar de ilegal o anti-jurídica la forma de decisión empleada por el Gobernador. Habría sido mejor fundamentarla, 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 reconoce como correcta la forma, *motivada*. De manera, pues, que no podría la Corte asentar dogmáticamente que el fallo adolece de un vicio de nulidad y dictar una reposición para que aquel funcionario, que no es un Juez sometido a las fórmulas del procedimiento civil, vuelva a sentenciar expresando los motivos o fundamentos de su resolución". . . . "Se concluye de todo lo que precede, que la Resolución apelada no contiene un vicio suficiente para acordar la reposición". Queda pues resuelta negativamente la primera de las cuestiones propuestas.

514. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, pp. 132-137

*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.*

Entre los elementos integrantes del acto administrativo están el motivo y la forma, siendo de notar que el estado de derecho en los regímenes democráticos no puede funcionar cabalmente con mengua del principio de la legalidad, según el cual todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas legales preestablecidas por la autoridad competente.

Pues bien, el motivo del acto administrativo, es, como lo enseña la doctrina, el antecedente que lo provoca. “Un acto administrativo 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. El acto administrativo puede haber sido dictado por el órgano competente aún dando cumplimiento a los preceptos de la ley positiva —y en tal caso no podría tildársele propiamente de “ilegal” en el sentido estricto del vocablo—; pero, dentro de esa apariencia de legalidad, el acto puede adolecer de otros vicios, como el de exceso o abuso de poder contemplado por el ordenamiento jurídico venezolano.

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 el derecho privado, en el que es requisito irrefragable la motivación del fallo, pues de no contener los fundamentos en que se apoya, debe necesariamente considerarse viciado (art. 162 del C. de 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, *Obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, 1943, p. 2).

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.

Cuando la ley venezolana habla de “abuso de poder”, para sancionar con la nulidad los actos que lo contengan, no se contrae exclusivamente a la transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que mira también otros vicios, que pueden infirmar los actos de la Administración. Por eso, distingue netamente: “ilegalidad o abuso de poder”. Y este abuso de poder puede cometerlo cualquier funcionario, aún en el caso de darle cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o “precepto legal expreso”, porque en la aplicación de ese precepto legal bien puede haber tergiversado los presupuestos de hecho que autorizan la actuación del funcionario. Es lo que en la doctrina se llama desviación de poder, exceso o abuso de poder, como dice la ley venezolana.

No debe olvidarse tampoco que los actos administrativos presentan caracteres propios que los distinguen con toda precisión de los actos del derecho privado, pues, aparte de la subordinación a las normas positivas, —bien sean leyes o reglamentos— que es requisito común a todos los actos jurídicos, cualquiera sea su naturaleza, tanto de derecho público como de derecho privado—, los actos administrativos se caracterizan: a) por la presunción de su legitimidad; b) por su ejecutoriedad; c) por su subordinación a la equidad y a la oportunidad; y d) finalmente, por su “sindicabilidad”, examen o control por el poder jurisdiccional. Frente a la presunción de legitimidad y a su ejecutoriedad, que los pone por encima de los actos de derecho privado, y que significan ingentes garantías para la Administración Pública, por lo mismo que siendo consecuencia directa de la presunción de legitimidad el carácter ejecutorio del acto, la Administración puede, desde el momento preciso que lo profiere, hacerlo ejecutar por quien corresponda. Ello, porque la presunción de legitimidad tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio: la rapidez de la acción para el logro del bienestar público. Mas, precisamente, para paliar tan relevantes atributos de la Administración, están, por el contrario, la subordinación del acto a la equidad y a la oportunidad, de un lado; y de otro, la “sindicabilidad” o control por un Poder extraño a la función administrativa; pues de no ser así, imperaría en todo caso el arbitrio del funcionario sin remedio alguno. Esa es la atribución de la Corte Federal consignada en el ordinal 9, artículo 7º de la Ley que organiza sus funciones: “Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las

Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas, Nacionales, Estatales o Municipales”.

De esta guisa, los administrados cuentan con una preciosa garantía que los pone a cubierto contra posibles excesos de los funcionarios, aún cometidos por error. Porque la subordinación a la equidad y a la verdad significa que el funcionario o la Administración no pueden en modo alguno salirse de los fines que, con la norma legal se persiguen, aun en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público. Santi Romano enseña que están afectados con el vicio de desviación de poder aquellos actos que, a pesar de conservarse siempre formal y aparentemente dentro de los límites de las facultades discrecionales, éstas son usadas para fines distintos de aquellos para los cuales fueron atribuidas al funcionario esas facultades...

Ahora, pues, si bien no deben confundirse la desviación de poder, creación del Consejo de Estado francés (*detournement de pouvoir*) con el exceso de poder de la ley venezolana, por cuanto con el primero se obtiene una finalidad distinta de la buscada por el legislador, y el segundo consiste llanamente en hacer uso indebido del poder que es atribuido al funcionario, independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal demudándose los hechos, o bien por cualquier otra causa, lo cierto es que entre ambos existen apreciables puntos de contacto. El abuso de poder se caracteriza, más que en ningún otro aspecto, en el llamado *travisamento dei fatti* del Derecho italiano, o sea lo que la doctrina procesal denomina “tergiversamiento”, reglamentado en el artículo 435 de nuestro C. de P.C., así: “Cuando los jueces hayan dado por probado un hecho con pruebas que por la ley sean improcedentes para demostrarlo; cuando a una prueba que no reuna los requisitos exigidos por la ley, le hayan dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye como si estuviera debidamente hecha; cuando basen sus apreciaciones en falso supuesto, atribuyendo la existencia en un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan de autos, o cuya inexactitud resulte de actas o instrumentos del expediente mismo no mencionados en la sentencia”.

Pues bien; esto mismo es lo que se presenta en el Derecho Administrativo. Si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido “una efectiva transgresión de la Constitución o de la ley positiva”, que son los únicos casos en los cuales, —según el criterio sustentado en este proceso por los personeros de la Nación— puede la Corte Federal ejercer el control de su autoridad; pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la

verdad y de la equidad. Y como precisamente en el caso de autos, el superior jerárquico ha revocado un acto dictado por el funcionario competente, sosteniendo que “de los elementos contenidos en la inspección fiscal realizada el 6 de diciembre de 1955, se evidencia no justificada la causal de desalojo que alega la peticionaria”; siendo así que de las actas procesales emerge lo contrario, es decir, que sí está comprobada la causal invocada, pues del informe fiscal aparece que el inmueble cuya desocupación se pide está regulado en ciento veinte y siete bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 127,50) mensuales, en tanto que la persona con derecho a habitarlo paga actualmente un alquiler de quinientos bolívares (Bs. 500,00) por mes, perjudicándose así notablemente, es concluyente que la Resolución ministerial de referencia ha incurrido en el vicio de falso supuesto que se le atribuye en la acción intentada. No empece esta conclusión la circunstancia de que la solicitante viva “desahogada y cómodamente” en el apartamento alquilado cuyo canon mensual es de quinientos bolívares, pues tal comodidad y desahogo son extraños por completo al principio de equidad que no consiente el perjuicio derivado de la falta de posesión del propio inmueble.

En virtud de las consideraciones precedentes, la Corte Federal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la presente demanda, y en consecuencia, anula la Resolución número 4.484 dictada por el Ministerio de Fomento el 2 de junio de 1956.

515.

CSJ - SPA

3-7-61

G.F. Nº 33, 1961, pp. 14-15

*Ni la circunstancia de que el Superior Jerárquico utilice los mismos argumentos del autor del acto administrativo, ni la de que aquel no analice todos y cada uno de los alegatos de hecho y de derecho del destinatario del acto, afectan la validez de éste.*

El hecho de que el Despacho de Fomento utilizara argumentos similares a los expuestos por el funcionario a quien correspondió dictar la decisión ante él apelada, no puede considerarse como una irregularidad de la Resolución impugnada, ya que nada impide a un órgano decisor de segundo grado, hacer suyas, por considerarlas precedentes y ajustadas a derecho, las consideraciones de una decisión apelada.

Tampoco es requisito indispensable para la validez de una decisión administrativa, y ni aún para decisiones judiciales, la circunstancia de que en ella no se mencionen y analicen todos y cada uno de los alegatos de hecho y de derecho invocados por los interesados en el curso del procedimiento, por cuanto el fallo no implica una actitud polémica del sentenciador, sino un juicio técnico y lógico de los hechos, soberanamente apreciados a través de las respectivas normas jurídicas.

516. CSJ - SPA 20-6-62  
G.F. N° 36, 1962, pp. 164-165

*La motivación que supone toda Resolución Administrativa no implica necesariamente el hecho de contener dentro del texto mismo formal que la contenga, una exposición 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 concretos, y cuando éstos constan de manera explícita en el expediente administrativo correspondiente. En el caso aquí contemplado, la Resolución N° 129, 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 Ministerio de Fomento, dando por resultado la Resolución confirmatoria de este funcionario, N° 4649, apelada a su vez para ante esta Corte, contiene su motivación en el avalúo practicado por el correspondiente funcionario evaluador de la Dirección de Inquilinato; avalúo que corre en el expediente administrativo remitido a este Tribunal por el Ministerio de Fomento.

517. CSJ - SPA 28-7-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 113-118

*Las decisiones del Consejo Universitario referentes a negación de incorporación o reincorporación de profesores, no necesita de motivación ninguna para que sea válida.*

En su solicitud, el portulante expresa que, según contrato celebrado con la Universidad Central de Venezuela el 13 de octubre de 1959, cuya copia acompaña, ingresó a la Facultad de Ingeniería de la mencionada Universidad como Profesor contratado, cuyos servicios docentes aparecen estipulados en la cláusula tercera del referido contrato; que, con fecha 9 de enero de 1960, solicitó del Decano de dicha Facultad, el cambio de su posición en ésta, de Profesor a Tiempo Completo, según había sido contratado originalmente, por el de Profesor Accidental, en razón de haber aceptado el cargo de Director de la Escuela Técnica Industrial de Caracas; que tal solicitud fue aceptada, según aparece del oficio de fecha 21 de enero del mismo año, en el cual el Decano le comunica que

el Consejo de la Facultad de Ingeniería, en su sesión del 13 de enero de 1960, conoció de su contenido, y acordó aceptar el cambio de su posición dentro del Personal Docente de esta Facultad, de Tiempo Completo a Tiempo Accidental; que en el mes de setiembre de 1961 empezó a dictar clases en la Facultad de Ingeniería, en el Departamento de Ingeniería Mecánica, a solicitud de dicha Facultad; que en su sesión del 9 de noviembre del mismo año, el Consejo Universitario resolvió removerlo del cargo de Profesor en la referida Facultad, con base en lo dispuesto en el Ordinal 2° del artículo 98 de la Ley de Universidades, según lo comunicó el Consejo al Decano de la misma Facultad, en su oficio de fecha 16 del mes y año citados, y no aprobar su reincorporación a la Cátedra; que, solicitada la reconsideración de su caso, tal decisión fue confirmada por el Consejo Universitario en su sesión del 5 de diciembre siguiente; que no es cierto que se encuentre incurso en los presupuestos previstos en la mencionada disposición legal; y simplemente que no le fue instruido el expediente que para tales casos previene el artículo 100 de la Ley; y es por ello, por considerar que la mencionada decisión del Consejo Universitario viola las disposiciones legales mencionadas, por lo cual demanda la declaratoria de su nulidad.

Por su parte, el Rector de la Universidad, en escrito con el cual acompaña los documentos solicitados, autorizado por el Consejo Universitario, manifiesta a la Corte: que el Profesor Tudela rompió, unilateralmente, las obligaciones contractuales contraídas con la Universidad Central en el documento de fecha 13 de octubre de 1959, ya que, con sólo tres meses de vigencia de dicho contrato, aceptó del Ministerio de Educación el cargo de Director de la Escuela Técnica Industrial, lo que le impedía cumplir con sus deberes de Profesor a tiempo completo, sin obtener previamente el permiso o autorización de la Universidad; que el cambio de *status* de Profesor a tiempo completo por contrato a Profesor a tiempo accidental, no podía acordarlo válidamente el Consejo de la Facultad de Ingeniería, pues, si se trataba de un nuevo contrato era imprescindible la aprobación del Consejo Universitario, conforme a lo pautado en el Ordinal 13 del artículo 26 de la Ley de Universidades; y, si no se trataba de un nuevo contrato, sino del nombramiento del Ingeniero Tudela como Profesor a tiempo convencional, tal nombramiento sólo podía ser expedido lícitamente por el Rectorado, conforme a lo prescrito en el Numeral 4° del artículo 30 *ejusdem* que, aunque el Profesor Tudela actuó de buena fe, ya que tuvo la aprobación del Consejo de la Facultad, en virtud del principio *ignorantis legis aun excusat*, no cabe duda de que la designación del Profesor Tudela como Profesor accidental no llegó a realizarse legalmente que el año lectivo 1960-61, a partir del mes de enero, el Profesor Tudela no dictó clases en la Facultad de Ingeniería, *debido al recargo de trabajo que tenía como Director de la Escuela Técnica Industrial*, sin que exista "en los archivos de la Universidad *constancia alguna de que el Profesor Tudela se hubiera retirado de su cátedra con licencia*

o permiso, expedido por las Autoridades competentes; por lo cual, agrega el Rector, "aun en el caso negado de que se estimare válida la designación del Profesor Tudela, como Profesor convencional en el Departamento de Ingeniería Mecánica de la Facultad de Ingeniería, es lo cierto que dicho profesor *incurrió en abandono de su cargo*, incurriendo así en la causal de remoción establecida en el Numeral 6º del artículo 98 de la Ley de Universidades"; que la Universidad no aplicó ninguna sanción contra el Profesor Tudela, ni se le reclamó la ruptura unilateral del contrato celebrado con la Universidad, puesto que, él se había retirado voluntariamente, y "la Universidad dejó las cosas en ese estado", que con motivo de los lamentables sucesos ocurridos en la Universidad y en la Escuela Técnica Industrial en noviembre de 1960, el Departamento de Información de la Escuela Técnica Industrial, "cumpliendo instrucciones expresas de las autoridades directivas del Instituto", publicó un Comunicado, con fecha 8 de diciembre de 1960..., en el cual se menoscabó, a juicio del Consejo Universitario, la integridad de la Universidad y la dignidad de las Autoridades Universitarias, y para demostrarlo, el Rector acompaña, en copia fotostática certificada, diversos recortes de periódicos de Caracas, contentivos del mencionado Comunicado, de la réplica publicada por la Universidad y de diversas declaraciones que se atribuyen al Profesor Tudela como Director de la Escuela Técnica Industrial; que el 18 de octubre de 1961 el Decano de la Facultad de Ingeniería propuso al Consejo Universitario *la reincorporación* del Ingeniero Rafael Tudela, lo que fue negado por el Consejo Universitario en su sesión del 9 de noviembre de dicho año, por considerar el Consejo que el Profesor Tudela había incurrido en la causal 2 del artículo 98 de la Ley de Universidades vigente; en fin, que no se trataba de un Profesor en ejercicio, para cuya remoción hubiese sido indispensable formarle expediente, de conformidad con lo estatuido en el artículo 100 de la Ley de Universidades, sino de *no conceder el nuevo ingreso a la Universidad* de un Profesor por contrato, que había roto unilateralmente sus obligaciones contractuales.

La primera cuestión a resolver en el presente proceso se circunscribe a verificar si el actor fue *removido* del cargo de profesor de la Universidad Central de Venezuela, como él alega en el libelo, o si, por el contrario, sólo le fue negada su *reincorporación al profesorado* de esa Institución, como sostiene el Rector.

En efecto, consta de autos que entre la Universidad Central de Venezuela y el demandante, fue celebrado el contrato que figura al folio tres del expediente, de fecha 19 de octubre de 1959, mediante el cual el actor inició su actuación como profesor a tiempo completo en la Facultad de Ingeniería, Escuela de Ingeniería Industrial.

Aparece asimismo de las actas procesales (folio 7) una comunicación del Decano de la Facultad de Ingeniería, fechada el 21 de enero de 1963, en la cual participa al actor que el Consejo de esa

Facultad, en sesión del 31 de diciembre del mismo año, "acordó aceptar el cambio de su posición dentro del Personal Docente de esa Facultad, de Tiempo Completo a Tiempo Accidental".

A partir de la fecha de esta última comunicación y, hasta la oportunidad en que el Consejo Universitario dictó la resolución cuya nulidad se demanda: 9 de noviembre de 1961, no aparece de autos, ni se trató de demostrar en el curso del proceso, que el actor hubiese mantenido o efectuado alguna actividad como profesor de la Universidad Central de Venezuela. Al contrario, consta de copia de comunicación que cursa al folio veinticinco del expediente, de 9 de enero de 1960, emanada del propio demandante, que, para esa fecha, había aceptado el cargo de Director de la Escuela Técnica Industrial de Caracas, motivo por el cual solicitó el cambio de Profesor a Tiempo Completo por el de Profesor Accidental.

Ahora bien, según la copia certificada que aparece al folio 21 del expediente, el acuerdo del Consejo Universitario cuya nulidad se solicita, se limita a "no aprobar la *reincorporación* del citado Profesor, de conformidad con lo establecido en el aparte 2) del artículo 98 de la Ley de Universidades vigente". Tal decisión, según se expresa en el texto de la misma comunicación, fue provocada por *solicitud de reincorporación* que, a nombre del actor, formuló el Decano de la Facultad de Ingeniería.

El propio demandante, al conocer la negativa de su *reincorporación* por parte del Consejo Universitario, acudió a dicho Organismo, en comunicación cuya copia cursa al folio 24 del expediente, solicitando la reconsideración de esa decisión.

Queda pues comprobado, con los elementos analizados, que la decisión del Consejo Universitario se concretó a negar la solicitud de *reincorporación* del actor previamente solicitada.

Por tanto, si el demandante solicitó su reincorporación como Profesor universitario, lo hizo por que se consideraba apartado de todo cargo docente en esa Institución, pues el concepto de reincorporación no es otro que el de volver a incorporarse, agregarse o unirse a un cuerpo del que estaba separado.

Tal criterio se fortalece por la ya aludida circunstancia de que no existe constancia en autos de haber prestado el demandante servicios docentes a la Universidad desde el momento en que se cambió su primitiva condición de Profesor a tiempo completo por la de Profesor a tiempo accidental; o sea, que no aparece probado que el actor hubiese ejercido con este último carácter, labores profesionales en la Universidad.

No modifica el criterio expuesto, el hecho de que el Consejo Universitario, al negar la reincorporación del demandante, hubiese invocado la causal contemplada en el aparte 2) del artículo 98 de la Ley de Universidades; pues legalmente no se requiere invocar razón alguna para negar solicitudes de incorporación o reincorporación de profesores, y la razón que en algún caso se exponga no puede producir otro efecto que el de la mera negativa.

Establecido como ha quedado que en el caso analizado no se trata de un supuesto de remoción de un profesor, sino de no aprobación de reincorporación, resulta innecesario considerar los supuestos legales inherentes a la destitución del personal docente universitario, así como los demás planteamientos que al respecto aparecen en autos.

518. CSJ - SPA 13-8-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 229-230

*Es requisito indispensable para la validez de los actos administrativos la motivación de los mismos.*

El hecho constitutivo de la contravención fiscal, a que se refieren los autos, consiste en la declaración inoportuna o extemporánea de las rentas del contribuyente correspondiente el ejercicio de 1961, de la cual aparece que se causó el impuesto por la cantidad de Bs. 596,92. Y la sanción pecuniaria aplicable tiene una base fija de Bs. 25,00, y otra variable: desde un décimo hasta otro tanto del impuesto causado; pero la graduación de la sanción ha de estar condicionada por cualesquiera circunstancias que atenúen o agraven la infracción, como expresamente lo ordena la Ley.

Ahora bien, conforme a la Resolución impugnada, la sanción le fue impuesta al interesado por la cantidad de Bs. 621,92; es decir, por una cantidad igual a la base fija, Bs. 25,00, más el otro tanto del impuesto causado, igual a Bs. 596,92, esto es el límite máximo de la base variable. La mencionada Resolución, que, como expresa y reiteradamente lo ordenan las Leyes y Reglamentos pertinentes, ha de ser motivada, se limita a expresar que por cuanto dicha declaración no fue presentada en la oportunidad legal, impónese al contribuyente la referida multa por dicha suma; pero sin expresar los motivos que en opinión del funcionario que la dictó constituían las circunstancias agravantes que justificaran la aplicación de la sanción en su límite máximo; sin que deba presumirse, como muy bien lo advirtió la recurrida, que la extemporaneidad y consiguiente mora en la presentación de la declaración de rentas puedan ellas, por sí mismas constituir circunstancia agravante alguna de la contravención pues tales elementos sólo configuran un supuesto de hecho fundamental limitado a la ilicitud y a la sanción pero no a las características que la agravan.

Por tales razones, estima la Corte que, por cuanto no aparece del expediente la existencia de circunstancias que agraven o atenúen la inoportuna declaración de rentas del recurrente, la sanción aplicable conforme al artículo 59 de la Ley de Impuesto sobre la Renta ha de ser la multa por una cantidad igual a su base fija de veinticinco bolívares (Bs. 25,00) más el término medio de la base variable prevista en dicha norma.

519. CSJ - SPA 20-7-65  
G.F. N° 49, 1965, pp. 61-62

*Se considera falta de motivación y por lo tanto nulidad del reparo, el hecho de que no se diga en forma clara y expresa, cuál es la causa de una tasa ya que ésta puede tener varios fundamentos.*

La Corte observa:

El artículo 146 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en norma que ha sido de aplicación inmediata, como que sólo es de procedimiento, prevé que “las actuaciones que practiquen los funcionarios fiscales... deberán hacerse constar en actas selladas con sello de la Administración... y firmadas por el funcionario y el contribuyente o su representante”; y que “el acta deberá contener una exposición razonada de los motivos y resultados de la actuación fiscal”.

Ahora bien, ni en el Acta Fiscal, ni en su Anexo, la Fiscalización determina la clase de acto, solicitud, documento, contrato u operación que originó el pago de los “derechos de registro” a que se refiere el presente reparo; pues la misma se limitó a indicar el concepto general del reparo y a expresar que los “derechos de registro” son tasas y no impuestos. La omisión de especificación sobre la clase de actuación que causara los “derechos de registro” es un vicio formal del Acta, que contraviene lo dispuesto en el citado artículo 146 del Reglamento. Tal especificación —que constituye la motivación del reparo— es imprescindible en la formulación de reparos como el de autos, ya que la fuente de esos “derechos” no es única, sino múltiple, como bien lo advirtió la recurrida; pues, conforme a las disposiciones de la Ley de Registro Público, las actuaciones que se realizan ante las Oficinas de Registro dan lugar, algunas, a verdaderos impuestos, y, otras, a tasas.

Siendo, así, pues, que el reparo carece de la adecuada “motivación”, por lo cual se lo ha formulado en contravención del artículo 146 reglamentario, la Corte lo considera afectado de nulidad y así lo declara.

520. CSJ - SPA 16-11-65  
G.F. N° 50, 1965, pp. 69-71/73-79  
G.O. N° 27900, 27-11-65, pp. 207.763/4

*Está suficientemente motivada una resolución que base su disposición en una ley y la mencione con expreso nombramiento del artículo, sin necesidad de que transcriba su contenido.*

Ahora bien, la recurrente alega, en primer término, que un acto, “que arrebatara 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 prohíbe 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, y 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 previstos 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 Bielza, Compendio de Derecho Administrativo, página 32).

Esta es precisamente la naturaleza de la Resolución cuestionada, en la cual la Comisión de Control de Cambios creada por el artículo 24 del citado Decreto Ejecutivo N° 724 del 2 de abril de 1962, decidió anular el registro de acreencias N° IA-1129, 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 N° IA-1129, 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 anulada, sino que invocó como fundamento legal el artículo 23 del Decreto N° 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 utilizaba 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 Dr. José Gabriel Sarmiento N.*

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 con 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 aquél 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.

Tal es, en sentido teórico, el concepto de la motivación de toda especie de decisión.

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 jurídicas que las propias normas prevén.

En efecto, el motivo o la causa del acto administrativo es el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando existe previa y 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 exigencia 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 lo hacía objetable en derecho. Posteriormente el Alto Tribunal de la República, en decisión de 9 de agosto de 1957, 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 equiparar, en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es 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 suyos, 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 aquella con la situación tácita concreta. El juicio del órgano decisor debe constar en la decisión a fin de que el afectado pueda impugnarla si el razonamiento que declaró la coincidencia era errado; y a objeto 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 confesión; 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 setiembre 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, así mismo, 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 Uds. 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 N° IA-1129, 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 detalle 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, presentadas como acreencias por importaciones de mercancía 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, corresponden 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 analizó ningún hecho del administrado que coincidiera 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, ni promover las pruebas tendientes a desvirtuar los argumentos tácticos del acto administrativo cuestionado.

521. CSJ - SPA 1-12-65  
G.F. N° 50, 1965, pp. 208-210  
G.O. N° 27918, 18-12-65, pp. 207.909 y ss.

*En los casos en los cuales los supuestos de hecho de un acto administrativo no sean notorios, es necesario probarlos, pues de lo contrario el acto sería nulo por falta de motivación.*

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 prohíbe 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 calidad del producto que se quiere distinguir". Según se observa la Resolución fundamenta su negativa en los dos supuestos contenidos en el Ordinal 9° 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 re-

lativos al uso general de un término 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 inadmisibile 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 57 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 denominar una sustancia antibiótica.

522.

CSJ - SPA

13-12-65

G.F. N° 50, 1965, pp. 274-277

*La falta de consignación en las Actas Fiscales, de los ajustes y conciliaciones que resulten de cada fiscalización, causa la nulidad de esta acta fiscal por falta de motivación.*

En cuanto a la exención de pago, la Corte observa:

Según aparece del propio texto del Acta Fiscal, de fecha 26 de julio de 1963, con base en cuyos resultados fue expedida la liquidación impugnada, las circunstancias de hecho consignadas en ella, configuraban, a juicio de la Corte, los supuestos contemplados en el Artículo 117 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, el cual previene:

“Cuando por falta de contabilidad, o *irregularidades en los asientos de ésta*, pérdida o extravío de libros o comprobantes, y *en general, cuando por cualesquiera causa no fuere posible determinar las bases legales para calcular los correspondientes impuestos que deban pagarse en virtud de las disposiciones de esta Ley, podrán los funcionarios fiscales hacer una estimación de oficio, mediante aprecia-*

ciones presuntivas derivadas de los datos, circunstancias o hechos que directa o indirectamente permitan establecer los supuestos requeridos para recabar la pertinente contribución”.

Y, al regular el procedimiento conforme al cual deben practicarse las diligencias previstas en la disposición transcrita, el Reglamento de la misma Ley dispone, en su Artículo 231:

“Cuando haya lugar a la *estimación de oficio* prevista en el Artículo 117 de la Ley, *el funcionario fiscal levantará acta* que suscribirá junto con el interesado, *en la cual detallará los pormenores que justifiquen su procedimiento*. Con vista de dicha acta, el mismo funcionario dictará Resolución disponiendo liquidar el correspondiente impuesto y extenderá planilla para su cancelación en la Receptoría de Fondos Nacionales...”

Las irregularidades en los asientos de la contabilidad, a que alude la mencionada Acta Fiscal, justificaron, a juicio de los Fiscales el procedimiento de la estimación de oficio y, para llevarla a cabo, aquéllos consideraron buenos los datos contenidos en cuadros o relaciones, presentados por la misma empresa, “por medio de los cuales (ella) reporta con absoluta exactitud todos los detalles relativos a la producción mensual a su casa matriz en Holanda”.

Ahora bien, los funcionarios fiscales, al practicar tal diligencia, han debido observar que, dentro del período objeto de su fiscalización —enero de 1958 y mayo de 1963—, estaba también comprendido el período —enero de 1958 a abril de 1962— que había sido ya objeto de fiscalización similar y cuyos resultados constan en el Acta Fiscal respectiva, de fecha 15 de mayo de 1962. Y con mayor razón han debido haber observado esta circunstancia, si se advierte que, según aparece del Acta Fiscal última mencionada, la contribuyente había cancelado las diferentes cantidades que, por concepto de impuestos para diversos ejercicios, aparecen allí mismo especificadas.

Es indudable que, conforme a sus respectivas facultades legales, la Administración puede practicar a los contribuyentes las inspecciones y fiscalizaciones que considere necesarias; y que, por consiguiente, un acta de fiscalización no envuelve un finiquito ni impide nuevas y más exhaustivas verificaciones.

Pero también es indudable que, en el acta respectiva, de cada nueva fiscalización o verificación que la Administración practique a un mismo período o a unos mismos hechos, que tengan relevancia fiscal, los Fiscales deben establecer los ajustes o conciliaciones necesarios entre los resultados de cada fiscalización, según aparezcan en las actas correspondientes. Así lo previene, en efecto, la misma disposición reglamentaria anteriormente transcrita, cuando determina que, en el acta, el funcionario fiscal *detallará los pormenores que justifiquen su procedimiento*. Y, aunque tal previsión no estuviere contemplada en la disposición citada, la misma se desprende, de los principios generales de nuestro Derecho Fiscal positivo.

De no ser indispensable consignar en cada acta Fiscal los ajustes y conciliaciones mencionados, los funcionarios fiscales podrían crear, a su arbitrio, situaciones realmente antijurídicas. En efecto: si cada fiscalización, practicada a unos mismos hechos, arrojara resultados distintos y, consiguientemente, diera lugar a la expedición de liquidaciones fiscales también distintas, exigibles con motivo de esos mismos hechos, porque fueron observados o analizados en forma también distinta, se llegaría a la situación, de una doble imposición, y a tal proceder le resta la certeza al tributo y le lleva inseguridad al contribuyente, que lo puede colocar en una verdadera situación de indefensión.

Ello ha sido, precisamente, lo que ha ocurrido en el caso de autos. En el Acta Fiscal, con base en la cual se expidió la liquidación recurrida, no aparece mención alguna, menos aún ajuste o conciliación alguna, a los resultados de una fiscalización anterior, practicada, en su mayor parte, para el mismo período. Ello ha creado confusión, no sólo en el ánimo de la contribuyente, sino, incluso, en la misma Administración, como puede observarse en el informe que la Corte le solicitara para disipar, precisamente, tales dudas, y que la Administración se limitó a reiterar el contenido del Acta y de la Resolución atacada.

Tal vicio constituye, a juicio de la Corte, falta absoluta de la motivación adecuada que deben contener los actos impositivos como los aquí analizados; vicio éste que afecta de nulidad el procedimiento constitutivo de los mismos; y por lo cual se impone su declaratoria en tal sentido.

523.

CSJ - SPA

13-6-67

G.F. N° 56, 1967, pp. 216-219

*La falta de motivación formal es causa de nulidad de los actos administrativos, cuando a ello se una la ausencia de algunos de los requisitos esenciales para su validez.*

Por las razones anteriores la Corte considera que el Gobernador procedió legalmente a reglamentar la materia a que el Decreto se contrae, y pasa a considerar el segundo pedimento de la actora, o sea, la nulidad de la Resolución Conjunta, contra la cual se ha pronunciado el representante de la Nación, fundándose en los motivos ya expuestos en la parte narrativa de esta decisión. Este Tribunal hace suyos tales motivos por conformarse a la doctrina y a su propia jurisprudencia, el criterio de que el recurso contencioso-administrativo consagrado en el ordinal 9° del artículo 7 de la ley que rige sus funciones no puede ejercer sino contra los actos que pongan fin a la vía gubernativa, y una vez que el interesado haya agotado los recursos ordinarios que le acuerda la Ley.

Descartado por improcedente dicho pedimento, sólo queda por examinar si la decisión por la cual el Gobernador confirmó la Resolución Conjunta, es o no contraria a derecho y si los vicios que la afectan son lo bastante graves para acarrear su nulidad.

A este efecto es indispensable hacer notar que el único argumento invocado por la recurrente para impugnar la decisión del Gobernador es que ella es "ilegal" por "cuando confirma y ratifica una decisión a su vez ilegal y básicamente nula como lo es a la que se contrae el pedimento que antes se expresa".

Si dicho razonamiento fuera aceptado como norma general su más importante consecuencia sería que con invocarlo en cada oportunidad, se podría obligar a la Corte a entrar a examinar la legalidad del acto ratificado o confirmado por la decisión contra la cual se recurre, con el consiguiente desconocimiento de las normas que regulan el curso del proceso, y de la jurisprudencia a que se acaba de hacer alusión al desechar por improcedente el pedimento de que se anule la Resolución Conjunta N<sup>o</sup> 266.

Sin embargo, en el presente caso es indispensable proceder así en razón de que el Gobernador, en vez de razonar su decisión, como a juicio de este Tribunal debiera hacerlo siempre la autoridad ante la cual se recurre en la vía gubernativa, se limitó a "confirmar en todas sus partes" la Resolución apelada, obligando con ello a la Corte a desplazar su atención hacia un acto que —según se dijo— no debiera ser objeto de examen en la presente decisión.

Ahora bien, la legalidad y, por consiguiente, la validez de dicha Resolución dependen de su conformidad con las disposiciones del Decreto en virtud del cual ha sido dictado. A este respecto la actora considera que las razones invocadas por la Administración para fundamentar la resolución no pueden llegar a constituir "la suficiente *motivación*" exigida por el mismo Decreto en su artículo 5<sup>o</sup>, pues éste dispone que "de los Reparos que los Auditores en el ejercicio de sus funciones hagan a los contribuyentes, se levantará el correspondiente expediente sobre el cual deberá recaer resolución *motivada* que firmarán conjuntamente el Administrador General de Rentas Municipales y el Director de Liquidación, y donde se especificará lo que haya dejado de pagar por concepto del ramo de impuestos reparados".

Reducido a este aspecto de la solicitud el *escrutinio* de la Sala, es necesario observar que los actos administrativos, como todos los emanados de los órganos del Poder Público, deben tener una razón de ser, causa o motivación que les sirva en última instancia de justificación intrínseca. Generalmente esa justificación está constituida por los supuestos de hecho y de derecho, que son, entre otros elementos, esenciales para la validez del acto. En este sentido puede afirmarse que la falta de motivación es una de las causas de nulidad de los actos administrativos, y ello es admitido y proclamado como principio general de derecho por la generalidad de los autores y la jurisprudencia de otros pueblos. Pero puede hablarse también de

“motivación” en un sentido diferente cuando, como ocurre en el caso de autos, las normas que regulan la manifestación de voluntad de la Administración, requieren que el acto revista la forma de “resolución motivada”, lo cual es una formalidad extrínseca cuya omisión puede acarrear en ciertos casos la nulidad de aquél.

La falta de motivación formal de un acto conlleva inevitablemente la nulidad de éste cuando ella es consecuencia de su carencia de justificación intrínseca. Pero cuando el acto tiene fundamentos de hecho o de derecho suficientes para investirlo de legitimidad y sólo adolezca de vicios que afecten su aspecto formal, su validez o nulidad depende de la libre apreciación de los jueces, quienes deben decidir guiados por la lógica, la equidad y la justicia que orientan también el Legislador, en sus disposiciones expresas sobre la materia.

El requisito de motivación formal bien sea inspirado en razones procesales, o por el deseo de facilitar la defensa de los gobernantes o de revestir determinados actos de apariencia que contribuyen más plenamente a satisfacer el sentimiento de justicia, debiera ser mirado por la Administración no como una simple formalidad para cumplir a medias un mandato de la Ley, sino como una necesidad derivada de la misma naturaleza del estado de derecho, que exige una explicación racional de los actos de los gobernantes.

La motivación de la Resolución Conjunta aquí examinada no puede citarse como ejemplo de riguroso acatamiento por parte de las autoridades del Distrito Federal a las disposiciones del Decreto cuya legalidad se reconoce en esta decisión, y es de desear que en el futuro las decisiones de las autoridades administrativas de menor rango, al igual que las del Gobernador, se ajusten más a las formas establecidas en las ordenanzas y reglamentos que las rigen. Expresar solamente, como lo hace la decisión cuestionada, que a la contribuyente no se le liquidaron correctamente los impuestos que debió pagar entre los años de 1959 y 1962, e indicar el monto de la diferencia que quedó adeudando al Fisco en cada uno de ellos, es reducir las razones que justifican la resolución a un esquema tan simple que pudiera haber afectado el legítimo derecho de defensa. Sin embargo, es necesario observar que tales deficiencias no impidieron a la actora conocer exactamente, aunque en forma extraoficial, los motivos específicos que sirvieron de fundamento al reparo que le hizo el representante del Fisco, y hacer valer sus derechos al ejercer el recurso de apelación, como lo comprueban sus alegatos ante el Gobernador en uno de cuyos párrafos incluso se “admite y acepta... como legal el cobro resultante de la verificación del período 1961 por el monto que legalmente proceda” objetando el cobro correspondiente a años anteriores sólo por no existir en “la Legislación Municipal Disposición alguna que autorice después de varios años a la modificación de una Patente fijada y aceptada por la Administración Municipal”. Aunque sea parcial, esta aceptación de la legalidad del reparo por parte de la contribuyente, resta signifi-

cación jurídica a la insuficiente motivación formal del acto cuestionado considerado como razón fundamental o, mejor dicho única, para declarar con lugar la nulidad solicitada, pues, cuando el Legislador no sanciona expresamente con tan severa pena la infracción a sus disposiciones, este Tribunal tampoco debe de hacerlo, a menos que el vicio de que adolezca el acto impugnado afecte de manera evidente algunos de los elementos esenciales a su validez. Entre esos elementos es lógico incluir la falta de justificación intrínseca, pero no la insuficiente motivación formal, cuyas consecuencias sobre la validez del acto, deben ser juzgadas por este Tribunal, apreciando las circunstancias de cada caso.

524. CSJ - SPA s/f-7-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 32-35

*Es requisito indispensable la motivación de los actos administrativos más aún si este significa una sanción, limitación o restricción de un derecho, y además debe oírse al administrado con anterioridad a la toma de decisión.*

La Corte observa:

El artículo 2° de la Ley de Reforma Agraria dispone: "En atención a los fines indicados (en el artículo 1°), esta Ley: a) Garantiza y regula el derecho de propiedad privada de la tierra, conforme al principio de la función social que la misma debe cumplir y a las demás regulaciones que establezcan la Constitución y las Leyes". Entre esas "demás regulaciones", es obvio que deben comprenderse las establecidas por la propia Ley de Reforma Agraria.

El artículo 61 *ejusdem* determina: "La adjudicación de parcelas se hará siempre en propiedad a título gratuito u oneroso, en las condiciones y con las limitaciones que establece esta Ley. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 74", el cual autoriza a "los beneficiarios de la presente Ley" para "traspasar sus derechos sobre las tierras provenientes de dotaciones", por evio el cumplimiento de las formalidades allí contempladas, ante el Instituto Agrario Nacional.

El artículo 75 de la misma Ley previene: "Si la dotación fuere resuelta favorablemente, se extenderá al adjudicatario el título de propiedad correspondiente, en el cual se determinará debidamente la parcela, las condiciones de la adjudicación, los linderos y demás requisitos exigidos por la Ley de Registro Público, así como las restricciones a que se refieren los artículos 83 y 84 de esta Ley. Dicho título será inscrito en los Libros de Registro Agrario que al efecto llevará el Instituto Agrario Nacional y en la Oficina Subalterna de Registro correspondiente".

Y el artículo 83, en cuya virtud le fue revocada la adjudicación al recurrente, y a cuyas restricciones alude el artículo 75 antes transcrito, dispone lo siguiente: "En el título a que se refiere el artículo 75 se hará constar que el Instituto Agrario Nacional podrá por declaración adoptada por su Directorio, con conocimiento y expresión de causa, pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación, por los siguientes motivos: 1º Por destinar las parcelas a fines distintos a los de la Reforma Agraria. 2º Por abandono injustificado de la parcela o de la familia. En este último caso el Instituto le adjudicará la parcela a la esposa, o en su defecto a la concubina o en tercer término al hijo que demuestre mayor capacidad a juicio del Instituto, siempre que reúna las condiciones establecidas en el artículo 67. 3º Por negligencia o ineptitud manifiesta del mismo en la explotación de la parcela o conservación de las construcciones, mejoras o elementos de trabajo que se le hayan confiado o pertenezca a la organización. 4º Por comprobarse la explotación indirecta de la parcela, salvo los casos de excepción que contempla esta Ley. 5º Por el incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones de pago contraídas con el Instituto Agrario Nacional, por intermedio de éste o con el Banco Agrícola y Pecuario o a través de Cooperativas o Uniones de Prestatarios Agrícolas. 6º Por falta reiterada a las normas legales para la conservación de los recursos naturales. Para los casos 1º, 3º, 4º, 5º y 6º, deberá haber precedido una amonestación que haya resultado infructuosa y haber obtenido del Comité Administrativo opinión favorable y razonada que justifique la sanción correspondiente".

Conforme a los textos transcritos, la adjudicación de parcelas, que en ejecución de la Ley de Reforma Agraria haga el Instituto Agrario Nacional, transmite a sus beneficiarios el derecho de propiedad sobre las mismas, cualquiera sea el título, gratuito u oneroso, como se las adjudique. Luego esta propiedad como cualquiera otra, merece la protección que le garantizan la Constitución y las Leyes, entre las cuales está precisamente la misma de la Reforma Agraria. Mas, tal propiedad, en razón ciertamente de su función social, no es ni absoluta ni perpetua, pues esa misma función le impone limitaciones y restricciones, no sólo a sus atributos clásicos —de uso, goce y disposición—, sino a la misma vigencia del derecho; de modo que el constituyente o transferente del derecho puede, en presencia de los motivos que para ello prevé la Ley, poner término a la vigencia de ese derecho.

De consiguiente, es menestar conciliar la garantía constitucional y legal de la propiedad agraria con la función social que le es propia, de una parte, y con las exigencias del Estado de Derecho en su sometimiento a la legalidad administrativa, de otra parte.

En este orden de ideas cabe considerar que los motivos de revocación o extinción de la adjudicación, contemplados en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, son taxativos y de interpretación estricta. Ellos constituyen, en efecto, una sanción, como expresa-

mente lo dice la misma disposición legal en su último aparte, al incumplimiento de las condiciones legales que, en el criterio del Legislador, configuran la función social de la propiedad agraria. Siendo así, el acto por el cual se aplica una sanción de tal gravedad, como es la extinción del derecho de propiedad, no puede ser adoptado válidamente, sin la previa audiencia del interesado, conforme a expresas exigencias constitucionales; y más aún, en razón también de ese carácter sancionatorio, tal acto, para ser válido, requiere una adecuada motivación, esto es, exposición precisa de los hechos que configuren el supuesto legal que justifica la sanción, la revocación o extinción de la adjudicación.

En forma reiterada lo ha dicho este Alto Tribunal, que la motivación es un elemento esencial de los actos administrativos, no sólo cuando las Leyes la exijan expresamente, sino también y principalmente, cuando ellos tienen por objeto la aplicación de sanciones a los administrados o la restricción o limitación de sus derechos; pues es el único modo como los administrados pueden conocer, ya sean los hechos que se les impute como posibles de sanción, ya sean las causas justificantes de la restricción o limitación de sus derechos; y como el órgano jurisdiccional puede establecer la corrección jurídica y la legalidad de tales medidas. Con mayor razón se hace entonces indispensable motivación en aquellos actos que, como el que es materia del presente recurso, tienen por finalidad la restricción o limitación suma de un derecho, como es su extinción.

Ahora bien; en lo que concierne al caso de autos, procede observar que, en la notificación de su decisión, el Instituto Agrario Nacional se limita a manifestar al interesado en su oficio N° SG-40 de fecha 23 de diciembre de 1965: "A los fines consiguientes participo a usted que el Directorio de este Instituto, en sesión celebrada el 23-12-65, acordó revocarle la adjudicación de la parcela número 86 ubicada en el Sistema de Riego del Río Guárico, Municipio Calabozo, Distrito Miranda del Estado Guárico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83, ordinal 2° de la vigente Ley de Reforma Agraria y por encontrarse ubicada dicha parcela dentro de las nuevas áreas a desarrollar en el mencionado Sistema".

El ordinal 2° del artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, invocado por la decisión recurrida, contempla dos motivos para la revocación o extinción de la adjudicación, a saber: el abandono injustificado de la parcela y el abandono injustificado de la familia. Como bien lo denuncia el recurrente, aquella decisión no expresa los hechos que, a juicio de su autor, se refieren a uno u otro supuesto y su calificación: el abandono de la parcela o de la familia y su respectiva injustificación, no obstante que la misma disposición legal invocada manda expresamente que tal decisión se pronuncie con *expresión de causa*; y sería inadmisibles suponer que tal mandamiento legal se considere acatado con la sola expresión de un ordinal de aquella disposición, sin expresar al mismo tiempo los hechos que configuren esa *causa*. Además, del expediente adminis-

trativo no aparece que el interesado haya sido oído en forma alguna, con anterioridad a la adopción de tal decisión.

Tales vicios, de que adolece la decisión recurrida, en razón de su propia gravedad, hacen mérito suficiente para declarar su nulidad, como así en efecto lo hace la Corte, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

525. CSJ - SPA 3-6-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 275-277

*La correcta motivación de los actos administrativos es un requisito sustancial de los mismos.*

La Corte observa:

La cuestión controvertida se circunscribe, como la señala el actor, a determinar si el impuesto aplicable a la empresa Velebrón & Cía C.A. por las ventas de productos de su propia fabricación, en sus plantas de La Victoria, Estado Aragua, es el señalado en la Ordenanza vigente, en el Distrito Federal, en su artículo 8°, para las "Industrias Nacionales de otros ramos (empresas que las produzcan)", que es del uno por mil (1<sup>o</sup>/100) sobre el monto de las ventas, o si, por el contrario, como lo sostiene la Gobernación del Distrito Federal, la tarifa correcta es del cinco por mil (5<sup>o</sup>/100), que corresponde, a "Distribuidores", como lo expresa la Resolución impugnada (N° 161), o la Resolución también impugnada (N° 160) que designa a los "Distribuidores" de Productos de Tocador, Medicinales y otros importados (5<sup>o</sup>/100).

No es ésta la primera vez que ante la Corte se plantea un problema de esta naturaleza, y en sentencia de fecha 5 de marzo de 1967, la Corte declaró que el impuesto denominado patente de industria y comercio, atribuido por la Constitución a la competencia municipal, no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre los ingresos brutos, ni sobre el capital, sino simplemente sobre la actividad industrial o comercial ejercida en el ámbito del Municipio respectivo y es éste el hecho generador del impuesto, en atención a la territorialidad del impuesto municipal, actividad a la cual se refiere el artículo primero de la respectiva ordenanza municipal que textualmente expresa: "La presente ordenanza concierne a toda actividad industrial, comercial, o de indole similar ejercida en el Distrito Federal por personas naturales o jurídicas con fines lucrativos". De ahí entonces, que no deben confundirse el hecho generador del impuesto con la base para su cálculo o base imponible, la cual puede ser o bien el volumen de ventas, los ingresos brutos o el capital; el contribuyente de este impuesto lo es bien porque explote una industria o porque ejerza el comercio.

En el caso presente, reitera la Corte anteriores decisiones, al manifestar que la empresa demandante, al ejercer una industria y manufacturar productos en La Victoria, Estado Aragua, podría ser contribuyente del Fisco Municipal del Distrito Girardot, a título de industrial, y al distribuir o vender los productos, en el Distrito Federal, es contribuyente en esta jurisdicción municipal, por ejercer en la misma una actividad comercial.

Ahora bien, en las Resoluciones impugnadas, confirmadas por el Gobernador del Distrito Federal se afirma que el contribuyente (Valebrón & Co. C. A.) "no se le liquidó correctamente el impuesto correspondiente al año 1963, motivado a que se le había aforado como *fabricantes* en vez de *distribuidores*, que es a lo que se dedican en el Distrito Federal, por estar sus fábricas en el Estado Aragua..." y en la parte final del Considerando de la Resolución N° 160, se indica que la mencionada firma "debió haber pagado, en consecuencia, cincuenta y ocho mil doscientos dieciocho bolívares con cinco céntimos (Bs. 58.218,05 (Distribuidores Productos de tocador, medicinales e importados: 5<sup>o</sup>/∞).

Es de observar que en el artículo 8° de la Ordenanza que señala las normas, tarifas y porcentajes a las cuales debe ajustarse la Junta de Clasificación no figura ni el renglón "Distribuidores", ni "Distribuidores, Productos de Tocador, medicinales y otros importados", por lo cual es forzoso concluir que la motivación de ambas Resoluciones se funda en un renglón tributario inexistente. La correcta motivación de los actos administrativos constituye un requisito que ha sido calificado como sustancial en reiteradas decisiones de este Supremo Tribunal, ya que la ausencia de fundamentos o la equivocada mención de alguna norma positiva "abre amplio margen al arbitrio del funcionario".

Es evidente que la empresa Valebrón & Co. C. A. ejerce una actividad industrial en el Estado Aragua, y en atención a la territorialidad del impuesto, es contribuyente del Fisco Municipal respectivo, pero al ejercer una actividad comercial en el Distrito Federal, la de distribuir en esta Entidad los productos que fabrica, es a su vez contribuyente en esta última Entidad.

La Gobernación del Distrito Federal sostiene que la actividad comercial ejercida por la mencionada empresa debe ser gravada con el cinco por mil (5<sup>o</sup>/∞) sobre el producto de las ventas o ingresos brutos, pero en el texto de las Resoluciones impugnadas, mencionan renglones tributarios que no figuran en la enumeración que trae el artículo 8° de la Ordenanza, por lo cual dichas resoluciones incurrir en el vicio de falso supuesto, ya que han debido fundarse en uno de los renglones tributarios que figuran en el mencionado artículo 8°.

526.

CSJ - SPA  
G.F. N° 66, 1969, pp. 144-146

20-11-69

*La motivación de los actos administrativos es sustancial para la existencia del acto en sí mismo.*

La actuación administrativa cuya nulidad se demanda —Resolución de la Junta de Apelaciones del Distrito Federal, de fecha 18 de mayo de 1966— no contiene, en sí misma, la indicación de los motivos o razones de la decisión, pues se remite a los del acto confirmado —la fijación contenida en el “Boletín de Notificación”— en el cual no se expresa ni dentro de cuál o cuáles clases hayan sido clasificada la contribuyente, ni el aforo o los aforos conforme a los cuales haya debido tributar. No significa ello que el acto administrativo carezca, necesariamente, de motivación, pues como lo ha decidido este Alto Tribunal en diversas oportunidades, aquella puede integrarse con las diligencias que aparezcan del correspondiente expediente administrativo.

La Corte observa:

En el caso de autos, como se ha dicho, aparece en el expediente suplido por la autoridad ejecutiva de la Municipalidad del Distrito Federal —folio 14— una copia fotostática de lo que parece ser el resultado de las deliberaciones de la Junta de Apelaciones, mas de manera tan imprecisa —aparte de la ausencia de firma por las personas que presuntamente participaron en la deliberación— que no permite a este Tribunal encontrar la motivación de la decisión de confirmar el aforo fijado inicialmente por la Junta de Clasificación. En efecto, el monto de la patente allí fijada (Bs. 36.079,56 anual) no guarda relación con el resultado que se obtendría de aplicar los aforos que en la misma acta se indican: Representaciones 5‰, Fábrica 1‰ a los ingresos brutos obtenidos durante el ejercicio anterior: Bs. 7.155.301,48. Además, como ya se observó, la cantidad mencionada en último término no coincide con ninguna de las declaradas por la recurrente ni existe indicación de cuál haya sido la fuente de información en que se fundó el organismo administrativo para establecerla.

En este orden de ideas, mal puede decirse que el acto cuya nulidad se solicita esté motivado, cuando del único elemento de juicio que se encuentra en el expediente administrativo —la aparente acta de la Junta de Apelaciones— no puede ni siquiera inferirse si el aforo correspondiente a los dos ramos allí señalados (Representaciones y Fábrica) fue aplicado sobre la totalidad de los ingresos brutos o, en caso de haberlo sido sobre porciones de dichos ingresos correspondientes a cada uno de ellos, cuál es su monto respectivo.

La motivación de la actuación administrativa, como lo ha dicho este Alto Tribunal en anteriores oportunidades, “ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre

amplio margen al arbitrio del funcionario". (Sentencia de la Corte Federal, del 9-8-1957). Por lo expuesto, la Resolución de la Junta de Apelaciones del Distrito Federal, de fecha 18 de mayo de 1966, se encuentra viciada de nulidad y así se declara.

527. CSJ - SPA 24-2-72  
G.O. N° 1517 Extr., 14-4-72, pp. 13-14

*No priva de motivación al acto administrativo el hecho de que no se consignen en el mismo elementos innecesarios.*

Rechazada así, la denuncia de ilegalidad planteada con carácter previo, entra la Corte a considerar *las de falta de motivación y errada interpretación de las normas pertinentes de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio*, en las cuales funda la recurrente su solicitud de nulidad de los actos individuales que ordenaron emitir liquidaciones adicionales, y confirmaron dicha decisión, respectivamente; lo cual conviene hacer en forma separada.

Afirman los apoderados de la contribuyente que "...la Resolución Conjunta simplemente establece en su primer considerando que no se "liquidaron correctamente los años 1962 y 1963" sin mencionar a qué liquidación se refiere. Siguen unas cifras de partidas de ingresos declarados, sin especificar en dónde y de presuntos ingresos de la compañía en distintas fechas. Fija las patentes presuntamente pagadas y las que debía pagar terminando en la parte dispositiva ordenando el pago de dos planillas complementarias".

"En ninguna parte de la Resolución Conjunta, luego se establece ni la Ordenanza aplicable, ni de donde se deriva el cálculo del impuesto a cobrar. Es tan sólo en la Resolución confirmatoria que se menciona incidentalmente (N° 3 página 5 ) a que se trata del impuesto previsto en el artículo 8° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal en su parte referente a Compañías de Seguros. Está por lo tanto inmotivado tanto la Resolución Conjunta como su ratificación dejando a nuestra representación en estado de indefensión".

La Corte observa:

La sola lectura de la Resolución Conjunta N° 157 permite llegar a una conclusión contraria a la sostenida por la contribuyente. En efecto, aquélla fue dictada "en uso de las atribuciones que les confiere el artículo 5° del Decreto N° 1 de fecha 4 de julio de 1962"; y éste se refiere a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones creadas en la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio. En cuanto a los hechos, la Resolución, cuya confirmatoria ha dado lugar al presente juicio, se refiere a la inspección practicada por un Auditor-Contador municipal "en los libros de contabi-

lidad de la firma Seguros Caracas, C. A., “dedicada al ramo de Compañías de Seguros, autorizada mediante la Patente de Industria y Comercio N° 1.515”; inspección de la cual aparece que a la contribuyente le fueron liquidados los impuestos —sobre Industria y Comercio, como es obvio— correspondientes a los años 1961 y 1962, por cuota menor de la causada, debido a que declaró menores ingresos de los que determinó el funcionario municipal, como resultado de su fiscalización. Que en la Resolución Conjunta no se indique la alícuota con la cual están gravados los ingresos brutos de las compañías de seguros, ni las operaciones aritméticas cuyos resultados son las cantidades adicionales que se ordena liquidar a cargo de la contribuyente, no priva de motivación a aquélla, puesto que se trata de un elemento innecesario, vinculado al ramo “Compañías de Seguros” en la norma respectiva de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio de cuya aplicación se trata: el 10 por mil sobre los ingresos brutos. Con mayor razón era innecesario consignar la operación material que llevó a la determinación de las cantidades causadas y no pagadas —puesto que no liquidadas—, cuya realización estaba al alcance de la contribuyente.

Por otra parte, cursa en el expediente administrativo suministrado por la Gobernación del Distrito Federal, copia del acta en la cual el auditor-Contador Municipal Emilio Rojas consignó los resultados de la investigación practicada por él en la contabilidad de la contribuyente —la cual no ha sido en momento alguno desconocida o impugnada por la recurrente— en la que el mencionado funcionario, además de indicar el origen de la diferencia entre las cantidades declaradas a efecto de la determinación del monto de la patente anual, y las establecidas allí, estampó la mención, bajo el espacio destinado a la firma del contribuyente o de su representada legal, que este último no quiso firmar el acta en referencia.

La Corte observa:

En tal orden de razones, la Resolución confirmatoria, en la cual se analizan y rechazan los alegatos hechos por la contribuyente en su escrito de apelación, no puede tildarse de inmotivada, tampoco puede aducir la indefensión quien, en el recurso administrativo declarado sin lugar, se extendió en consideraciones encaminadas a demostrar que ciertos rubros tales como salvamento de siniestros, comisiones pagadas por reaseguradores, participación en utilidades de reaseguros, considerados como ingresos brutos por los funcionarios administrativos y que explican la diferencia entre lo declarado por la contribuyente y lo determinado por la fiscalización, no tienen tal carácter.

528. CSJ - SPA 25-4-73  
G.O. N° 1592 Extr., 28-6-73, pp. 24-25

*La falta de motivación acarrea la ilegalidad del acto administrativo.*

Para decidir la Corte observa:

En forma reiterada y constante esta suprema instancia ha venido insistiendo en la necesidad de que la administración respete la legalidad externa del acto administrativo, sobre todo en esta materia contencioso fiscal.

En sentencia de 20 de julio de 1965 se estableció muy clara y categóricamente que “siendo ésta una actividad reglada de la Administración no puede quedar a su arbitrio el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a las declaraciones de renta de los contribuyentes; y menos aún si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la legislación fiscal consagra a favor de sus destinatarios y que la doctrina denominada el *estatuto del contribuyente*; por lo cual las normas que lo informan son de orden público”.

Una de estas normas procesales es la contenida en el artículo 146 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1956, y conforme a la cual los reparos que la Administración formule a los contribuyentes, deben estar precedidos por actuaciones que practiquen los funcionarios de fiscalización y que consten en las correspondientes actas fiscales; las cuales además “deben contener una exposición razonada de los motivos y resultados de la actuación fiscal”.

Ya desde 1962, la jurisprudencia de esta Corte precisó que las actas fiscales “deben contener todos los reparos, objeciones y observaciones que la Administración considere procedente formular a los contribuyentes, pues es el modo, el procedimiento, de que éstos disponen para informarse de las pretensiones fiscales. Por consiguiente aducir por la Administración, instaurado ya el proceso, nuevos hechos, distintos de aquellos consignados en la respectiva acta fiscal, que puedan afectar al contribuyente, es contrario al principio de la igualdad de las partes en el proceso... , lleva incertidumbre al contribuyente, pudiendo colocarlo en situación de indefensión ... y en fin introduce anarquía y desorden en la conducción del proceso” (sentencia de 13-11-1962).

Y aclarado aún más el sentido de esta jurisprudencia, dijo esta Corte en la citada sentencia de 1965: “De modo que, así como el acta fiscal debe contener exposición razonada de los motivos de los reparos (resultados de la fiscalización), así también si levantada el acta, la Administración pretende formular otros reparos o modificar los motivos de los ya formulados, debe seguir el mismo procedimiento, como que éste es de aplicación general” e impretermitible.

Ahora bien, en cuanto al presente recurso contencioso-fiscal la Corte observa lo siguiente:

a) Los fundamentos de los reparos, tal como fueron formulados en definitiva por la Administración, no aparecen señalados en las respectivas actas fiscales de fecha 23 de agosto de 1961. En éstas se rechaza la deducibilidad del gasto por insinceridad, falta de efectividad cuasación y comprobación insuficiente. En cambio los reparos definitivos, contenidos en las resoluciones reconsiderativas de 22 de julio de 1965, admiten la causa del gasto y lo consideran comprobado, pero lo encuentran excesivo y por consiguiente pretenden reducirlo a lo "normal".

b) Las mismas resoluciones reconsiderativas carecen de motivación suficiente pues no especifican en qué consisten los estudios comparativos realizados por la Administración ni detallan sus resultados.

c) Fue sólo en informes, cuando la Administración presentó al contribuyente los resultados de dichos estudios comparativos, colocando así al administrado en la imposibilidad de defenderse, frente a los hechos en que se fundamentan los reparos fiscales.

En estas circunstancias y conforme a reiterada jurisprudencia de este Supremo Tribunal antes citada, es forzoso concluir que los actos administrativos recurridos adolecen de evidente ilegalidad externa por defectos de forma que inciden en su falta de motivación y por irregularidades en su procedimiento constitutivo, las cuales tienen que ver con la desigualdad en que se ha colocado al contribuyente frente a la Administración en este proceso y con la omisión de etapas de fiscalización previas (actas fiscales) a la formulación de los respectivos reparos fiscales, incurriendo por tanto en vicios que afectan la formación de los actos administrativos impugnados.

Comprobadas estas ilegalidades formales juzga la Corte improcedente, examinar los vicios que según la recurrente podrían afectar la validez intrínseca de dichos actos.

529.

CSJ - SPA

7-8-73

G.O. N° 1605 Extr., 9-8-73, p. 6

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 los 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 debe tener en la disposición legal respectiva, la cual bien puede obtenerse de actas 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.

530. CSJ - SPA 11-3-74  
G.O. Nº 1657 Extr., 7-6-74, pp. 40-41

*Cuando del texto del acto administrativo ni de las actas del expediente administrativo aparecen los motivos del mismo, el acto debe declararse nulo.*

La parte actora ha alegado que la Resolución impugnada está viciada de ilegalidad por razones tanto de forma como de fondo. En consecuencia, la Corte procede, en primer término, a analizar aquéllas.

La Resolución Nº G-27 de 30 de septiembre de 1971, dictada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (Dirección General), en cuanto a fundamentación o motivación de la multa que confirma, se limita a expresar: "...por cuanto de la revisión hecha en el expediente levantado a tales efectos se evidencia, que los alegatos promovidos por el apelante no logran desvirtuar las razones de orden jurídico, sanitario y técnico que sirvieron de base para imponer la sanción, se declara sin lugar dicha apelación y se confirma en todas sus partes la Resolución apelada". Se hace referencia, en el párrafo copiado, a que existieron razones de orden jurídico, sanitario y técnico que constituyeron la base de la sanción: más no se señala cuáles fueron esos motivos.

Por otra parte, en la Resolución original de multa, que es la Nº 10 dictada el 4 de febrero de 1971 por el Médico Jefe de la Unidad Sanitaria de Valencia, que igualmente corre en autos, se lee: "Por cuanto de la Inspección Sanitaria practicada el día 18 del mes de enero del año en curso, en él: la Planta Pasterurizadora "Diprolac" situada en la Calle Michelena se encuentran las siguientes deficiencias sanitarias:..." Y a continuación aparece un espacio en blanco que no fue llenado. Luego prosigue: "...con infracción de los artículos: 4º del Reglamento sobre leche y sus derivados..."

Como puede apreciarse, pues, tampoco expresa la Resolución original de multa, la razón, motivo, causa o fundamento de la infracción que se imputa a DIPROLAC. Ni aparecen razones, motivos, causas o fundamentos de la misma en los restantes recaudos oficiales que corren en autos, ya que todos ellos se refieren exclusivamente al trámite administrativo para hacer efectivo el pago de la multa impuesta a la reclamante.

En consecuencia, no existe ni siquiera indicio alguno en el expediente, de cuáles puedan haber sido "las razones de orden jurídico, sanitario y técnico que sirvieron de base para imponer la sanción", aludidas en esa misma forma vaga e indeterminada, por la Resolución impugnada.

Ahora bien, "con arreglo a decisiones constatantes y reiteradas de este Alto Tribunal, todo acto del Poder Público debe estar jurídicamente justificado por un motivo o, lo que es lo mismo, por la finalidad u objeto con miras al cual ha de ser precisamente

realizado el acto de acuerdo con la ley. Pero cuando la doctrina administrativa se refiere a la motivación como elemento esencial para la validez de los actos administrativos, alude principalmente a las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a su parte dispositiva. Esta es la motivación formal o extrínseca del acto, la cual no siempre es requerida de manera expresa en la ley, aunque nunca ha de faltar cuando a consecuencia de la decisión se imponga una pena, se haga un reparo fiscal, se afecte un derecho subjetivo, etc. Tal requisito obliga a la autoridad administrativa a meditar mejor sus decisiones, al propio tiempo que previene la arbitrariedad, al asegurar a los administrados la información necesaria para la defensa de sus derechos y, a los órganos jerárquicos y contencioso-administrativos, los elementos de juicio en que han de fundarse para el pleno y eficaz ejercicio de su poder de revisión" (Sentencia de 23 de enero de 1974). También ha señalado esta Corte que "entre los elementos integrantes del acto administrativo está el motivo y la forma, siendo de notar que en el Estado de Derecho en los regímenes democráticos no puede funcionar cabalmente con mengua del principio de la legalidad, según el cual todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas legales preestablecidas por la autoridad competente... A semejanza de lo que en el Derecho Privado, en el que es requisito irrefragable la motivación del fallo, pues de no contener los requisitos en que se apoye, debe necesariamente considerarse viciado (art. 162 del Código de Procedimiento Civil); así también en el Derecho Público los actos administrativos deben expresar concretamente la causa o motivo que los inspira, como condición para su validez..." (Sentencia 9 de agosto de 1957).

Ya se ha indicado que la Resolución impugnada carece totalmente de motivación o de fundamentación y lo mismo contee con la Resolución de la Unidad Sanitaria de Valencia, que aquélla confirma.

En consecuencia, la Resolución N° G-27 dictada por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (Dirección General) el 30 de septiembre de 1971, mediante la cual se confirma multa de cuatro mil bolívares (Bs. 4.000,00) impuesta a la empresa Distribuidora de Productos Lácteos, C.A. (DIPROLAC) por la Unidad Sanitaria de Valencia, no reúne los requisitos de forma esenciales para su validez y, por lo tanto, es nula, así se declara.

531.

CSJ - SPA

22-7-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 1

*La motivación consiste en la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a las decisiones administrativas.*

En escrito presentado por su apoderado, el 25 de enero del año en curso, el ciudadano Francisco Hernández Alfonso, mayor de edad y

de este domicilio, interpuso apelación contra la resolución dictada por el Ministerio de Relaciones Interiores con fecha 14 del mismo mes y año que fue publicada en el N° 30.304 de la Gaceta Oficial de la República, y en la cual se “declara la revocatoria de la nacionalidad venezolana que el nombrado ciudadano adquirió por naturalización” el 7 de octubre de 1960.

El acto impugnado es del siguiente tenor:

“...Por cuanto el ciudadano Francisco Hernández Alonso, naturalizado venezolano, según publicación efectuada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N 643 Extraordinario de fecha 7 de octubre de 1960, se encuentra incurso en la causal de pérdida de la nacionalidad adquirida, prevista en el Ordinal 5° del artículo 11 de la Ley de Naturalización, este Ministerio, de conformidad con la citada Ley y por disposición del ciudadano Presidente de la República, declara la revocatoria de la nacionalidad venezolana que el nombrado ciudadano adquirió por naturalización. Comuníquese y publíquese...”

Por haber sido interpuesta la apelación en tiempo hábil, la Corte le dio curso y, consecuentemente, solicitó del mencionado despacho la remisión del expediente administrativo, designó ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe este fallo, hizo relación de la causa y fijó día y hora para el acto de informes al cual no concurrió ninguna de las partes; y no habiendo otros trámites que cumplir procede a dictar sentencia con fundamento en las siguientes consideraciones:

Según el artículo 39 de la Constitución vigente, la nacionalidad venezolana se pierde por “opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad” o por “revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la ley”. Tradicionalmente la revocatoria de la naturalización era atribución del Ministro de Relaciones Interiores, pero el constituyente de 1961 posiblemente consideró que siendo tan importantes los intereses y derechos en juego y de tal entidad los perjuicios que se podían causar al naturalizado al privársele de su nacionalidad, era necesario tutelar más adecuadamente la situación jurídica de éste, confiando a un órgano de la administración de justicia decidir, en juicio contencioso, acerca de la procedencia de tan grave medida. El sistema tradicional ha continuado sin embargo en vigencia porque, como aún no se ha dictado la ley sobre la materia, la pérdida de la nacionalidad por revocatoria de la naturalización ha seguido rigiéndose por la legislación anterior a la Constitución, conforme a lo dispuesto en la cuarta disposición transitoria de ésta.

Con arreglo a esa legislación, la pérdida de la nacionalidad adquirida por revocatoria de la naturalización, procede solamente cuando concorra alguno de los supuestos de hecho previstos en los siete ordinales del artículo 11 de la Ley de Naturalización de 1955. En consecuencia, antes de tomar su decisión, el Ministro de Relaciones Interiores debe examinar si, en el expediente instruido previa-

mente al efecto, existen pruebas de que el agraviado ha incurrido en alguno de los citados hechos, lo cual supone además de la mención de éstos, actos de apreciación y calificación que deben hacerse constar en resolución escrita y motivada.

De no procederse en tal forma se abriría un amplio margen a la arbitrariedad administrativa, se haría casi imposible a los interesados el ejercicio del derecho de defensa, y se privaría a los órganos cidir, con pleno conocimiento de causa, sobre la legalidad del acto.

En nuestro derecho, la regla general es que los actos administrativos que así lo requieran deben ser motivados, como lo demuestra el artículo 9º de la ley de la materia al eximir expresamente al Ejecutivo Nacional de la obligación de motivar las resoluciones en que niegue la naturalización, no obstante que tales actos, por su propia naturaleza, no requieren justificación formal, ya que corresponde a cada Estado decidir soberanamente si otorga o no carta de naturaleza a los extranjeros que la soliciten.

Salvo casos excepcionales, la motivación consiste en la ordenada exposición de las razones de hecho y de derecho que sirven de fundamento a las decisiones administrativas y su conocimiento es indispensable para que los órganos jurisdiccionales puedan juzgar sobre la legalidad de dichos actos.

En la resolución impugnada el Ministro considera que el recurrente "se encuentra incurso en la causal de pérdida de la nacionalidad adquirida, prevista en el ordinal 5º del artículo 11 de la Ley de Naturalización", pero no menciona los hechos en que se basa para llegar a semejante conclusión. Dicha omisión constituye un defecto de forma que impide a la Corte verificar si al aplicar el derecho a los hechos el Ministro procedió o no en conformidad con la ley.

En tales circunstancias, se impone la nulidad de la resolución y la reposición del procedimiento para corregir la falta cometida, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 162 y 230 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, aplicables por analogía por mandato del artículo 4º del Código Civil.

Véase Nos. 65, 113, 114, 224, 270, 446, 499, 504 y ss., 507, 597, 666.

## 6. EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### A. Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad

532. CFC - SPA  
M. 1932, p. 37

29-1-31

...Que al lado de esta premisa debe sentarse el principio de que la lógica jurídica veda presumir la violación de la ley.

533. CFC - SPA 18-4-39  
M. 1940, p. 208

*Las decisiones de los funcionarios públicos dentro de la órbita de sus atribuciones contienen una presunción de la veracidad de su contenido.*

No es cierto, como sostiene él, que lo expuesto en su contra por el señor L. Bujanda carezca de fuerza alguna, pues el señor Bujanda es Jefe de la Sección Política y Social en el Departamento de Investigaciones. Este, como muchos otros funcionarios, son órganos de que se vale el Poder Ejecutivo para la conservación del orden público, que es su deber primordial. La que emana de tal funcionario dentro de la órbita de sus atribuciones constituye, por lo menos, vehemente presunción. Ciertamente que el solicitante aduce el auto de detención dictado contra Hernández Rovatti, como co-autor del secuestro de un Agente de Policía en la Federación de Estudiantes y que Hernández Rovatti ha desvirtuado el mérito de esta prueba con la sentencia que produjo en la que se le absuelve del cargo; pero todo aquello no desvirtuado quedaría necesariamente en pie y cobraría fuerza de presunción vehemente ante la Corte, porque emana, aunque mediatamente, del encargado de custodiar el orden público. Y de aquí que los individuos sospechosos ante los Agentes de Seguridad Pública, lo sean igualmente ante la Corte.

534. CFC - SF 29-10-43  
M. 1944, pp. 315-319

*La decisión de un funcionario administrativo se presume cierta, y el Juez, para contradecirla debe fundarse en razones precisas, definidas, categóricas, emanadas de la ley.*

Conviene advertir la diferencia radical entre un litigio por nulidad de Marca de Fábrica promovido por particulares en defensa de sus intereses privados, pecuniarios o de otra especie, que se sustancia por los trámites del juicio ordinario, estando obligados los Jueces a mantenerse dentro de las pautas que marcan los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil; y aquél en que se solicita la nulidad de la Resolución respectiva con prescindencia de intereses particulares y en que la demanda va dirigida necesariamente contra la Nación. Debe recordarse asimismo que la facultad del Ejecutivo es amplia, casi discrecional, para acceder o no a la solicitud de registro de una Marca de Fábrica por todas las razones que juzgue pertinentes en relación con las previsiones de la Ley, sus propósitos, circunstancias de tiempo y otros muchos factores que lícitamente puede tomar en cuenta el funcionario administrativo. Se trata de

crear un privilegio, de otorgar un derecho, y bien se puede ser liberal o rígido dentro de las atribuciones legítimas; pero otra muy distinta es la situación del Juez que va a declarar la nulidad de un privilegio ya concedido, a destruir el derecho creado por el Ejecutivo en el ejercicio de funciones propias. Entonces deben invocarse razones precisas, definidas, categóricas, emanadas de la ley suficientes para desvirtuar aquellas en que se fundó el Ejecutivo y revocar su Resolución, pues así como se presume acierto en éste al aplicar la ley e interpretar los principios que rigen la materia, cuando no concede una Marca de Fábrica, cabe igual presunción de acierto, de que se ha mantenido dentro de lo permitido y de lo prohibido por el Legislador, cuando ha accedido a la solicitud de registro de la Marca de Fábrica, no pudiendo alegarse las consideraciones del Ejecutivo cuando niega, por ejemplo, el registro de una Marca de Fábrica, en apoyo de una situación contraria, discutida ante el Poder Judicial, donde no se está objetando la concesión de una marca, sino pidiendo que se anule la que ya fue concedida por aquél.

La Corte ha contemplado pues, la cuestión en la forma que ha sido planteada, a saber: que las palabras "Vioform", "VIOFORMO" y "ENTERO VIOFORMO" constituyen una misma marca con ligeras variantes, registradas bajo la denominación "VIOFORM" y usada indistintamente con cualquiera de esos términos estando todos y cada uno de ellos amparados por el privilegio de exclusividad que emana de la prioridad del registro, bastando por consiguiente para impedir la caducidad el uso de cualquiera de esas tres designaciones; en una palabra, que "VIOFORM" o "VIOFORMO" o "ENTERO VIOFORMO" es marca registrada y usada, no pudiendo registrarse ninguna otra marca que se parezca a cualquiera de esas tres denominaciones entre ellas "VIOFORMOL VITA".

Y a los Jueces no les está permitido alterar el problema jurídico tal cual resulta de la demanda y la contestación, ni salirse de lo alegado y probado en autos.

Y si lo que se hubiese alegado fuera que "VIOFORMO" y "ENTERO VIOFORMO" eran marcas usadas no registradas amparadas por la acción que concede el artículo 4º de la ya citada Ley, bastaría decir que dichas denominaciones no son iguales, ni siquiera parecidas a "VIOFORMOL VITA" con la cual no es posible confusión o error.

*Voto Salvado del Magistrado doctor A. Pulido Villafañe.*

El Vocal doctor A. Pulido Villafañe se encuentra en la necesidad de apartarse del criterio adoptado en la decisión que precede, y salva el Voto porque en su concepto la Corte no ha debido dar por probada o acreditada la excepción de caducidad opuesta por la Compañía demandada ni mucho menos tomar en serio sus demás defensas sobre la supuesta desemejanza entre la marca "VIOFORMOL" (con el agregado imperceptible "VITA") y la de "VIO-

FORM" y sus formas ligeramente variadas "VIOFORMO" y "ENTERO VIOFORMO".

Es sutil pretender que haya entre estas últimas palabras diferencias sustanciales que las individualicen no sólo para el público grueso consumidor sino para quienes tienen conocimientos especiales en la materia, como los médicos y farmacéuticos. Para uno y otros profesionales y también para un sector más o menos culto de la población la palabra "ENTERO", por señalar un órgano "interno" del cuerpo humano (intestinos), tiene un valor exclusivamente descriptivo al combinársela con cualquier vocablo, raíz o grupo de letras que denoten acción, fuerza o virtud. En el caso concreto es solamente una expresión de origen griego que para distinguir la forma de aplicación de un medicamento, lo caracteriza como administrable por vía oral y sustituye, sin dificultad alguna, la clásica enunciación *uso interno*, de interés muy preciso cuando, como en este mismo caso, una combinación especial del propio medicamento es aplicable sólo en la forma de *uso externo*.

El argumento esgrimido con apoyo en la falta de registro de "VIOFORM" o de alguna de sus combinaciones en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (la inscripción hecha allí de "ENTERO VIOFORMO" bastaría a satisfacer las exigencias del caso, precisamente por corresponder a la aplicación del medicamento por vía bucal), como lo prescriben la Ley de Ejercicio de la Farmacia y su Reglamento, no puede conducir por sí solo a la certidumbre de que no se haya hecho uso de una o más de las aludidas palabras. Fuera de que la misma Ley ni otra alguna penan con la pérdida del derecho constituido el expendio no autorizado de un producto farmacéutico (sólo es causa de decomiso), ha de observarse que no es tan expendio el único modo de usar una marca amparada por su registro de propiedad o simplemente poseída de hecho por quien la goza como su único dueño. La propaganda comercial es ciertamente un hecho preciso que no podría estar prohibido ni restringido por aquella Ley y su Reglamento, salvo que de tal actividad se derive un perjuicio para el orden público y las buenas costumbres, circunstancia que debería constar concretamente. Pero si para la Corte el hecho de la no inscripción en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de la palabra "VIOFORM" es prueba inequívoca para inferir que no se usó en manera alguna esta marca, ha debido observarse que tal presunción no es de las que emergen de la Ley, y para que pudiera obtenerse como convicción interna del juzgador, era preciso apoyársela al menos en otro elemento indicial que no consta del proceso, visto que de un indicio simple no puede sacarse una conclusión semejante, pues sería convertir toda presunción *hominis* en presunción *juris tantum*.

Ahora bien, si íntegramente en las palabras "VIOFORMO" y "ENTERO VIOFORMO" está contenida sin lugar a dudas la palabra "VIOFORM" con la adición de una o más letras que en el primer caso sirven solamente para facilitar su pronunciación en lengua

castellana, sin crear ninguna idea nueva en el público, y que, en el segundo caso, tienen por único objeto indicar la manera de aplicar el producto, no puede decirse que la marca registrada en la forma simple conocida no se haya usado en cualquiera de esas formas de ofrecérsela al consumidor, máxime cuando hay autorización de la Sanidad para que se venda libremente el tipo "ENTERO VIOFORMO", una de las variedades o especies de "VIOFORM".

Nuestro derecho marcario no prohíbe en el uso y divulgación tales modificaciones por simple adición, con carácter eufónico, a lo que "sustancialmente" es una marca o denominación registrada. Por el contrario, es frecuente el agregado de algún signo o término que sirva para diferenciar un tipo o especie de productos de otro u otra de los mismos, cuando una sola marca los protege a todos. En este sentido hay además jurisprudencia administrativa en Venezuela.

No solamente la Ley respectiva con su silencio acerca de tales modalidades o variaciones no sustanciales lo deja comprender así, sino que la facultad de hacerlo viene a ser, en tal sentido, de orden constitucional, ya que es garantía individual y ciudadana poder hacer lícitamente aquello que la ley no prohíbe expresamente, pero ni tan siquiera en una forma vaga o enunciativa.

Ante la improcedencia del registro que solicitó la Compañía Anónima "VITA" de la Marca "de Fábrica" "VIOFORMOL", con la cual hay parecidos gráficos y fonéticos, que es inútil puntualizar puesto que es innecesario en lo relativo a VIOFORMO y su combinación con la palabra ENTERO, y además por prestarse a confusión y engaño del público respecto de los productos que con igual nombre ligeramente disfrazado distribuye en Venezuela dicha Compañía, y ante la circunstancia puesta de relieve según la cual el nombre "VITA" no es elemento de diferenciación, pues más bien se parece mucho a la abreviatura que de su nombre usa la actora, aparte de la manera imperceptible de empleárselo en la respectiva especialidad farmacéutica, resultaba lógico establecer que el Ministerio de Fomento no podía haber concedido en ley tal registro en presencia de la prohibición que en su ordinal 8º establece el artículo 3º de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, siendo ello el fundamento preciso, claro e inequívoco de la acción que conforme al artículo 4º *ejusdem* hubo de ejercer el verdadero titular de la misma marca ilegítimamente usada hasta hoy con un mero sufijo o agregado desinencial por la Compañía Anónima "VITA", a pesar del propio registro que ésta obtuvo inexplicablemente y que hasta ahora fingía ampararla, lo que en adelante viene a convalidar la revocatoria contenida en la decisión precedente de esta Corte, quien no ha tomado en cuenta para nada el hecho de que tal protección sólo puede cubrir a un verdadero industrial o fabricante, según la interpretación legítima contenida en el artículo 1º del Reglamento de la citada Ley de Marcas de Fábrica y cuyo carácter no tiene en manera alguna la demandada.

Copiosa es en Venezuela la jurisprudencia de que se dispone en lo judicial y en lo administrativo como favorable a quienes han necesitado que se haga efectiva la protección de sus Marcas de Fábrica, cuando después de largos años de paciente e inteligente labor, sus productos han alcanzado buen crédito en el mercado nacional, en cuya oportunidad y circunstancia es a la colectividad a quien en primer término se favorece poniéndola a cubierto de apariencias engañosas cuyos fines inmediatos son la competencia deshonesta y el afán de aprovecharse inescrupulosamente de la confusión del público, respecto de las marcas que tienen entre sí un parecido más o menos acentuado.

Algunos procesos y controversias de los últimos tiempos ponen de manifiesto el interés público que siempre rodea el control del Estado sobre el empleo de las marcas de Fábrica y de Comercio, aun cuando en ciertas ocasiones haya habido elementos menores de confusión que los observados esta vez, pero que no fueron óbice a la aplicación de sanciones reparadoras, como en el caso Palmolive-Cremolive que incluso causó la condena a prisión de quien estuvo perseguido en la respectiva secuela judicial; y como se vio en las contensiones Verol-Virol, Phosphatine Falieres-Phosphatine Fullié, Anisado Garlín-Anisado García, Tres Estrellas Estrella, Bridgestone-Firestone, Neosalvarsán-Novarsán, Cetrín Crema-Centríngladys, etc.

Acerca de estos dos últimos casos, por la analogía que en puntos de derecho público guardan con el de Vioform-Vioformol, por referirse a prohibición y requisitos que nuestra legislación marcaría no excusa en ninguna oportunidad mientras no se haya extinguido la correspondiente acción persecutoria, conviene recordar lo que el Despacho Ejecutivo competente estableció con el más juicioso de los criterios.

Con motivo de la oposición del titular de las marcas "Cetrín Crema", "Pomada Cetrina Blanca Lavada" y otras expresiones con que se distinguían o distinguen sus productos para el cutis, se decidió: "Como puede observarse, la verdadera marca (en singular) es CETRIN, pues la palabra CETRINA no es sino CETRIN con una A al final, usada en tal forma por razones eufónicas. La palabra CETRIN que es en realidad una expresión de fantasía, aunque lleva las raíces latinas de *cetrinus*, constituye la parte esencial de la marca pues es el único elemento que la distingue en el conjunto de las otras palabras del idioma castellano. Si a Manuel María Istúriz se le permitiera el registro de CETRINGLADYS para distinguir cremas para el cutis, se menoscabaría el derecho marcario adquirido por Filmón Rodríguez, pues fonéticamente en la palabra CETRINGLADYS el sonido "cetrín" sería el que más se diría, no sólo por ser el más fuerte y anteceder en el neologismo sino por ser la expresión que tiene, debido a la raíz latina, un significado para las personas de habla castellana, ya que el sonido *gladys* carece por completo de contenido ideológico para ellas. Por las razones expuestas se declara con lugar la oposición formulada".

En la providencia que puso término a la otra oposición formulada por vía administrativa, se declaró: "Observa el Despacho que aunque efectivamente, la Synthetic Drug Company Limited, fabricante del producto en el Canadá prestó su consentimiento para el registro de "NOVARSAN" por la solicitante, The Diarsenol Company Limited no pidió el privilegio marcario para aquélla, atendida al mandato que tal autorización supone, sino para sí misma, y al tenor del artículo 1º del Reglamento de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura *es elemento esencial a las Marcas de Fábrica que se apliquen para distinguir artículos manufacturados por quien los fabrique*. Considerando que el privilegio marcario es así el estímulo que la Nación acuerda *al fabricante* y uno de los medios para alentar la producción de riquezas, lo que justifica el privilegio, si el fabricante renuncia al beneficio falta la razón de ser de éste, para recuperar el principio de la igualdad, que coadyuva a la libertad de industrias. Por las razones expuestas, se niega la solicitud de registro de la Marca de Fábrica "NOVARSAN".

No de otra manera han debido ciertamente plantearse, examinarse y resolverse en el caso de autos, en presencia de la amplitud que, en lo relativo a prioridad, abarca una recta interpretación del artículo 4º *ejusdem*, los respectivos puntos de orden público, que por serlo interesan a la colectividad en general, a los cuales se contraen las decisiones que se dejan transcritas.

535.

CSJ - SPA

4-4-63

G.F. N° 40, 1963, p. 38

*Los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad que sólo puede ser desvirtuada por prueba del reclamante.*

Como lo tiene establecido la jurisprudencia, las Actas Fiscales, contentivas de Reparos, cuando han sido levantadas por funcionarios competentes y con las formalidades legales, como actos administrativos antecedentes a la liquidación del impuesto, gozan de una presunción de legitimidad con respecto a los elementos que en ellas se consignan y, especialmente, respecto de los hechos. De ahí que corresponda al contribuyente producir la prueba de la inexistencia, falsedad o inexactitud de los hechos consignados en las Actas Fiscales. De consiguiente, sólo corresponde a los jueces, para la decisión de tales controversias, examinar, en primer término, si, como consecuencia del debate procesal, quedó desvirtuada la presunción de legitimidad de que gozan las Actas Fiscales, y, en segundo lugar, si la Administración ha interpretado y aplicado correctamente los correspondientes textos legales y reglamentarios.

536. CSJ - SPA 14-7-64  
G.F. N° 45, 1964, p. 44

*Las actas fiscales gozan de una presunción de veracidad respecto a los hechos consignados.*

A tal respecto la Corte considera que es jurisprudencia constante, reiterada e invariable, que las Actas Fiscales, cuando han sido levantadas por los funcionarios competentes y con las respectivas formalidades legales y reglamentarias, gozan de una presunción de veracidad respecto de los hechos consignados en ellas. De modo que corresponde al contribuyente producir en el debate procesal la prueba adecuada en contrario de tales hechos, para desvirtuarlos.

537. CSJ - SPA 7-12-64  
G.F. N° 46, 1964, pp. 168-169

*Los actos administrativos gozan de una presunción de legitimidad, que debe ser desvirtuada por el recurrente.*

Es de jurisprudencia, ya reiterada, constante y uniforme, considerar que las Actas Fiscales, en las cuales se formulen reparos a las declaraciones de rentas de los contribuyentes, cuando han sido levantadas por los funcionarios competentes y con las formalidades legales y reglamentarias, gozan de una presunción de legitimidad, en cuanto a los hechos consignados en ellas; de modo que corresponde al contribuyente, para enervar los efectos probatorios de dichas Actas, producir la prueba en contrario adecuada.

Pues bien; en el Acta Fiscal N° 1-C, de fecha 24 de marzo de 1961, en la que se formularon los reparos cuestionados en el proceso, se asienta, entre otras cosas como ya se dijo, *que la mencionada contribuyente se dedica al transporte internacional de petróleo en buques-tanques acondicionados para tal fin* y “que de acuerdo con su naturaleza de empresa extranjera que realiza servicios en escala internacional, no lleva contabilidad en el país”.

La mencionada Acta Fiscal, levantada como fue por funcionarios competentes y con las formalidades requeridas, goza, respecto de este extremo, como respecto de los otros hechos contenidos en ella, de la presunción de su veracidad. Por tanto, correspondía a la contribuyente demostrar, en el debate procesal y mediante los medios probatorios adecuados, bien la falsedad de tal hecho, o su inexactitud bien la veracidad parcial del mismo, en el sentido de que sólo en parte la contribuyente “se dedica al transporte internacional de petróleo”.

Sin embargo, la contribuyente se limitó a manifestar, en su escrito de apelación, que “los fiscales basan su reparo en el hecho de que la Compañía es una empresa que realizaba operaciones de trans-

porte internacional entre puertos venezolanos y del exterior”; que consideraron “en el cálculo proporcional no sólo los ingresos y gastos totales dentro y fuera del país por concepto de las actividades de transporte que realiza la Compañía, sino sumas substanciales de ingresos por dividendos, intereses y otros conceptos producidos por inversiones y negocios completamente ajenos al transporte y los gastos correspondientes a la administración de estas inversiones y negocios”; que “la actividad primordial de la Compañía no era el negocio de transporte sino más bien la tenencia de una importante cartera de acciones y obligaciones que le proporcionaba a la Compañía importantes ingresos cuya obtención ocasionaba un volumen de gastos de administración relativamente menores que los gastos de operación y administración de su flota naviera”; y que, “de no admitirse, como no lo admiten los referidos funcionarios, tal división o separación de los negocios de la empresa, se estaría incurriendo en la injusticia de pechar con impuesto sobre la renta, actividades de cierta magnitud que se realizan fuera del Territorio Nacional y que son completamente ajenas a la actividad gravable”.

Pese a que tales alegatos inciden en cuestiones de hecho, la contribuyente no promovió prueba alguna durante los respectivos lapsos procesales.

Con todo, su representante acompañó, a sus conclusiones escritas de informes ante la primera instancia, “traducido por intérprete público, el Estado de Cuenta de Ganancias y pérdidas de (su) representada al cierre de su ejercicio anual el 31 de diciembre de 1955, certificado por el señor Kenneth Herbert Fisher, socio de la casa de contadores Fitzpatrick, Graham y Co., y debidamente legalizado, el cual (pidió) sea admitido como prueba”. Pero, en criterio de la Corte, la extemporaneidad de su promoción obsta a la admisión solicitada de dicho documento, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley, no siendo, por lo demás, el mismo, de aquellos que, conforme al artículo 317 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por ministerio del artículo 93 de la Ley especial, puedan “presentarse en todo tiempo, hasta los últimos informes”. Además, en sus informes ante ambas instancias, el representante de la contribuyente se ha limitado a esgrimir alegatos que, según su razonamiento, deben inducir a los juzgadores a interpretar, no ya el derecho, sino meras expresiones contables, cuyo contenido y significado no puede, lógicamente, establecerse por vía de meras inferencias, por razonables que éstas formalmente aparezcan ser.

No habiendo, pues, producido prueba alguna de los hechos alegados por la contribuyente en contra del contenido del Acta Fiscal bajo el aspecto examinado, y no apareciendo tampoco éste contrario a derecho, el mencionado instrumento fiscal ha conservado en el debate su virtual eficacia probatoria; y así se declara.

538. CSJ - SPAacc 3-2-70  
G.O. N° 29329, 26-9-70, pp. 219.143 y ss.

*El Consejo Supremo Electoral es competente para calificar si quienes representan a los partidos son de conformidad con sus Estatutos, sus legítimas autoridades. Su decisión está amparada por una presunción de legitimidad.*

El 8 de octubre de 1969 se inhibió de conocer el Dr. José Manuel Padilla y habiendo sido declarado con lugar dicha inhibición se invocó al Conjuetz Dr. Luis Torrealba Narvaez, quien se juramentó, constituyéndose la Sala Accidental el 22 de noviembre de 1968. El día 19 del mismo mes y año decidió la Sala declarando *sin lugar* el pronunciamiento previo solicitado en la demanda con fundamento en que: "La decisión del Consejo Supremo Electoral del 12 de septiembre de 1968, en un acto administrativo amparado por una presunción de legitimidad, la validez. Se trata de un acto formalmente válido, dictado dentro de la esfera de la competencia del órgano que lo dictó en conformidad con el número 6 del artículo 25 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, en concordancia con los artículos 70, 71 y 72 de la Ley Electoral, ya que el Consejo Supremo Electoral es competente en resolver quienes son los representantes legítimos de los partidos políticos, quedando reservado a las personas que se consideren lesionadas el servicio del correspondiente Recurso contencioso administrativo, que es lo que ha ocurrido en el presente caso.

Los Doctores Antonio Reyes Andrade y J. A. Rodríguez Herrera solicitaron aclaratoria de la decisión al considerar que la Sala había decidido el fondo del Recurso al "establecer que el Consejo Supremo Electoral dictó su decisión dentro de la esfera de su competencia".

La Sala aclaró que el señalamiento en su decisión sobre el pronunciamiento previo de que "el acto cuya nulidad se solicita es un acto administrativo dictado dentro de la esfera de competencia del Consejo Supremo Electoral", no decide el fondo, por cuanto no se pronuncia sobre la legalidad o validez de dicho acto, por cuanto sólo puede hacerlo en la sentencia definitiva, oportunidad en la que "se hará el estudio acerca de si se ajusta o no dicho acto administrativo a los hechos y al derecho que conforman su contenido, incluyendo los propios estatutos del Partido Cruzada Cívica Nacionalista y las leyes que sean aplicables".

El 13 de marzo del año en curso fue admitida la demanda, se notificó al ciudadano Fiscal General de la República el 31 del mismo mes y se recibió el 14-4-69 la documentación administrativa del Consejo Supremo Electoral. Fue publicado el Cartel previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

El 6 de junio de 1969 el Dr. Abdelkader Márquez García se hizo parte oportunamente, mediante escrito de esa fecha y recaudos

entre los que se encuentran los Estatutos de Cruzada Cívica Nacionalista, debidamente certificados por el Secretario del Consejo Supremo Electoral. En dicho escrito el Dr. Abdelkáder Márquez García solicita que el recurso de nulidad intentado sea declarado sin lugar.

En 8 de julio de 1968 fueron admitidas pruebas promovidas por los doctores Abdelkáder Márquez García y Antonio Reyes Andrade, de los cuales sólo se evacuaron las testimoniales de los ciudadanos Julio Delgado Moreno, Pedro Pablo Isaac e Ismael Antonio Silva, promovidas por el nombrado Dr. Antonio Reyes Andrade.

Concluido el período probatorio se dio comienzo a la relación de la causa el 23 de septiembre de 1969, la cual terminó el 13 de noviembre del mismo año; se llamó a informes, habiendo asistido e informado los doctores Antonio Reyes Andrade y José Antonio Rodríguez Herrera, como parte actora; y el Dr. Abdelkader Márquez García, asistido por el Dr. Manuel Cardozo, en defensa del acto demandado de nulidad, y la Sala dijo "Vistos".

La Sala Accidental para decidir observa:

De conformidad a lo establecido en los artículos 10, ordinal 2º, 16, párrafo único, 25, ordinales 5º y 6º, y 27, ordinales a) y b) de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, en concordancia con los Arts. 71 y 72 de la Ley Electoral, el Consejo Supremo Electoral tiene competencia para resolver si quienes se presentan ante él como autoridades legítimas de un partido, tienen o no tal carácter, ateniéndose para ello a los elementos de juicio que reposen en sus archivos o que presenten los interesados, y a las normas estatutarias que rigen la organización y funcionamiento del mismo. En tales casos el máximo organismo electoral actúa como un órgano administrativo llamado a aplicar a una situación de hecho las normas legales pertinentes, y sujeto como es lógico, dentro de los principios que orientan nuestro derecho positivo, al control jurisdiccional que corresponde a esta Sala sobre los actos de la administración pública.

539.

CSJ - SPA  
G.F. Nº 68, 1970, p. 85

4-5-70

*Los actos administrativos son válidos y efectivos en base a la presunción de legitimidad que los ampara hasta tanto no queden formalmente anulados.*

Vista la petición formulada en el libelo que antecede, en el sentido de que, como pronunciamiento previo, la Sala suspenda los efectos del acto por el cual fueron designados los jueces a que se refiere la demanda, hasta tanto se dicte el fallo definitivo en este juicio; la Corte declara improcedente tal pedimento, en razón de que,

dada la presunción de legitimidad que ampara a los actos administrativos, dichos nombramientos deben hacerse efectivos mientras no hayan sido formalmente anulados.

540. CSJ - SPA 12-8-71  
G.O. N° 29586, 17-8-71, p. 221.250

Se observa que de acuerdo con doctrina acogida por este Supremo Tribunal en su jurisprudencia, tales actos están amparados por la presunción de legalidad, mientras no haya sido declarada expresamente su nulidad conforme a la Ley y, por tanto, es improcedente la mencionada solicitud.

541. CSJ - SPA 2-8-73  
G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 11

*La presunción de legitimidad de los actos administrativos hace que estos conserven su eficacia probatoria hasta que sea desvirtuada por los interesados.*

La presunción de veracidad que ampara el contenido de las actas fiscales conserva toda su eficacia probatoria cuando no sea desvirtuada por el recurrente en las oportunidades y por los medios que le da la ley; en el caso de autos el reparo se funda en que durante los años a que se refiere la resolución, la contribuyente vendió "máquinas de coser eléctricas". En su escrito de impugnación, la recurrente da a entender sin llegar a probarlo en el curso del juicio, que las máquinas vendidas o algunas de ellas utilizan pequeños motores eléctricos para ser acionadas, pero que la posibilidad de usar este simple "accesorio" no debe servir de base para clasificar el tipo de actividad a que se dedica la empresa. Por tal razón ha de presumirse que las máquinas de coser vendidas por la contribuyente en los citados años, eran aparatos eléctricos conforme a lo declarado por los agentes del Servicio de Fiscalización de la Hacienda Municipal al Director de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal.

Véase Nos. 244, 398, 514, 523, 570, 571, 608, 652, 665.

B. *La eficacia del acto administrativo*a. *El inicio de los efectos: la notificación y la publicación*

542. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, pp. 74-75

*Si un acto administrativo es general, debe publicarse para que surta efectos; si es particular, debe notificarse al interesado.*

Por ello, en el orden administrativo es unánimemente aceptada la práctica, sancionada hoy por todas las leyes sobre la materia, que la notificación de las Resoluciones se haga, de ordinario, por su publicación en el órgano oficial, cuando el acto es general. Pero si el acto es individual, es preciso su notificación especial al interesado por medio de oficio, dejándose constancia, también escrita, del día y la hora en que se entrega al propio interesado.

Si no se logra localizar a éste, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina extranjera, así como también un elemental principio de justicia, requieren que el interesado sea notificado por cartel, que se publicará en el órgano oficial destinado a este efecto, con fijación de un plazo prudencial, vencido el cual, sin que se presente el interesado a notificarse, se considera iniciado el lapso para la apelación. Esta solución, a más de estar enmarcada dentro de claros principios de procedimiento, es justa; la administración pública no puede tener interés en cercenar o desconocer el derecho de los particulares de defender sus derechos subjetivos o su interés legítimo contra la posible equivocación, descuido o negligencia de funcionarios de categoría inferior; por el contrario, su deber y conveniencia estriba, como se ha dicho, en que el orden jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular que reclama contra una violación de ésta, es en realidad un coadyuvador de la administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrario.

543. CSJ - SPA 24-2-65  
G.O. N° 27701, 27-3-65, pp. 206.172/73

*La notificación de los actos administrativos debe ser personal al interesado o destinatario; si ello no es posible debe recurrirse, supletoriamente, a la publicación.*

Dos cuestiones fundamentales se plantean en el presente proceso: una de forma, relativa a la extemporaneidad de la apelación propuesta ante el Ministro de Fomento, y otra de fondo, referente a la

decisión que, respecto a la propia apelación, dictó el referido Despacho. En el mismo orden se analizarán tales planteamientos.

1. *Cuestión de forma.* Se ha alegado, en primer término, que el recurso interpuesto por The Seven Up Company ante el Ministro de Fomento, que dio origen a la Resolución impugnada, fue extemporáneo, por no haberse recurrido en el plazo que se fija en el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial.

Según la citada norma, de las resoluciones que dicte el Registrador sobre Registro, objeción u oposición, se oirá apelación para ante el Ministro de Fomento, dentro de cinco días hábiles contados a partir de la notificación del interesado.

Sostiene la parte demandante, que el punto de partida de ese lapso de apelación debe contarse desde la fecha en que la correspondiente resolución aparezca publicada en el Boletín de la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial; pues, en su concepto, esa publicación equivale a "la notificación del interesado" a que alude la citada disposición. Este mismo criterio ha sido aplicado en otros casos por el Ministerio de Fomento, al declarar extemporáneas apelaciones formuladas después de transcurridos cinco días hábiles contados desde la fecha de la publicación dicha. Así aparece de Resolución de ese Despacho, de 27 de marzo de 1961, publicada en la Gaceta Oficial de 14 de abril del mismo año, consignada en autos por la parte actora.

Como base de tal criterio se aduce, que, según el artículo 54 de la Ley de Propiedad Industrial, todas las publicaciones previstas en la Ley, deberán hacerse en el Boletín, que es el órgano de la Oficina de Registro, y cuyos ejemplares tienen fuerza de instrumento público; que, además, el artículo 55 *ejusdem* prescribe, que los actos y documentos cuya publicación ordena la referida Ley, tendrán el carácter de públicos, es decir, que tiene efecto contra todos, por el hecho de aparecer en el Boletín de la Propiedad Industrial.

En relación a estos alegatos considera la Corte que del contenido del artículo 43 de la Ley citada se deduce, sin lugar a dudas, que el cómputo del lapso de apelación allí previsto ha de iniciarse a *partir de la notificación al interesado*. Por tanto, ha de mediar, en todo caso, esa notificación; pero al no determinar la Ley la manera de realizarla, se hace preciso establecer, entre las formas procesales que existen para las notificaciones, cuál sea la aplicable en el supuesto a que se contrae dicha norma.

En efecto, según el artículo 142 del Código de Procedimiento Civil, "en cualquier caso en que se necesite la citación de una parte, aunque no sea para la litis-contestación, se procederá con arreglo a lo dispuesto en el Título de dicho Código relativo a las citaciones, salvo disposición especial". Dice la doctrina, al referirse a esta norma, que, según sea el carácter que tenga en el juicio la persona a quien se dirija la notificación o convocatoria y el objeto de éstos, el acto recibe denominaciones diferentes; pero, salvo

excepción expresa de la ley, se practicará del mismo modo que la citación para la contestación de la demanda, con las diferencias que la misma ley establezca o que sean necesarias para casos especiales. Se comprende, entre las previsiones del artículo, los emplazamientos las citaciones propiamente dichas, las notificaciones y las intimaciones.

Las normas que anteceden están en principio concebidas para el proceso civil; sin embargo, en todos aquellos procedimientos por los que se rijan materias especiales, deben tenerse en cuenta, y aplicarse en cuanto sea posible y compatible con dicha materia, los principios que orientan las citaciones del procedimiento civil. Y, precisamente, uno de esos principios es el que consagra el carácter *personal* de la citación, considerándose las formas no personales como subsidiarias de aquélla.

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto, la notificación que ha de hacerse al interesado en el supuesto a que se contrae el artículo 43 de la Ley de Propiedad Industrial, *ha de ser de forma personal*; y, sólo en el caso de que ello no fuere posible, es que se puede acudir a un medio supletorio reconocido procesalmente, como lo sería la publicación de la notificación en un órgano oficial.

Resulta inadmisibles que la mera publicación de la Resolución contra la cual procede el recurso en el Boletín del Registro de la Propiedad, pueda suplir la personal notificación del interesado. En efecto, es cierto que, según los artículos 54, 55 y 56 de la Ley ya citada, todas las publicaciones previstas en esa Ley deberán hacerse en ese Boletín, como órgano que es de la Oficina de Registro; que los ejemplares de ese Boletín tienen fuerza de instrumento público; que los actos y documentos cuya publicación ordena la Ley, tienen el carácter de públicos por el hecho de aparecer en el mismo Boletín; y que los actos y resoluciones del Registro de la Propiedad Industrial tendrán autenticidad y vigor desde que aparezcan en ese órgano. Pero, en lo que respecta a notificaciones, esas publicaciones no pueden tener el efecto de tales sino en aquellos casos en que la Ley expresamente lo dispone.

Así, el artículo 76 *ejusdem* establece que, si la solicitud de una marca hubiere sido hecha de acuerdo con la Ley, el registrador ordenará su publicación, junto con al clisé correspondiente, a costa del interesado, en un periódico de circulación diaria en la capital de la República, y, posteriormente, *en el Boletín de la Propiedad Industrial* una vez recibida la publicación anterior.

Artículo 77 *ejusdem* señalan los efectos de la publicación al establecer que “durante treinta días hábiles *contados a partir de la publicación en el Boletín de la Propiedad Industrial*, cualquier persona podrá objetar la solicitud y oponerse a la concesión de la marca”.

Como se observa, la expresada publicación tiene por objeto *notificar* a los posibles oponentes, el derecho que a ello tienen, den-

tro del lapso que al efecto se determina, y que se contará “a partir de la fecha de la publicación”.

De la misma manera, el artículo 78 de la mencionada Ley dispone: “La oposición, en el primer caso del artículo 77, se notificará al interesado por medio de aviso en el Boletín de la Propiedad Industrial, para que comparezca a informarse de aquélla en el plazo de quince días hábiles a contar de la publicación”.

“Si el solicitante —dice el artículo 79— no contestare la oposición dentro del término señalado en el artículo 78, se considerará que ha desistido de la solicitud”.

Se deduce de lo expuesto, que, cuando el legislador ha optado porque las notificaciones se hagan mediante publicación en el Boletín respectivos lapsos corran a partir de esas publicaciones, expresamente lo ha establecido en la Ley; y, por tanto, esa forma de notificación surte pleno efecto; únicamente para los casos así previstos; pero tal procedimiento no puede aplicarse en los supuestos a los cuales no se refiere la Ley en forma específica.

En lo que respecta al recurso que se consagra en el artículo 43 de la Ley citada, no se prevé que, para la notificación al interesado, basta la publicación de la Resolución en el Boletín; por consiguiente, esa notificación ha de realizarse en forma personal, y, en todo caso, conforme a los principios procesales de las citaciones en general, en cuanto puedan ser aplicables.

De autos aparece que la parte que formuló la oposición fue directamente notificada de la decisión que dictó el Registrador por oficio de fecha 2 de octubre de 1958; que el recurso ante el Ministerio de Fomento fue interpuesto a partir de esa fecha, dentro del plazo que fija el artículo 43 ya citado, y que el aludido Despacho admitió, transmitió y decidió la apelación así interpuesta; por tanto, no existe en el caso debatido, la extemporaneidad del recurso que ha sido alegada, y así se declara.

544.

CSJ - SPA

7-7-66

G.F. N° 53, 1968, pp. 9-10

G.O. N° 28085, 18-7-66, p. 209.188

*Quando el acto administrativo es individual, para su obligatoriedad basta la notificación al interesado.*

Como fundamento de la privación ilegítima de su libertad, la acusadora alega que el Gobernador del Distrito Federal ordenó el arresto de que fue objeto, por Resolución publicada en la Gaceta Municipal del día 9 de febrero de 1966; y que, habiendo sido detenida el día anterior, o sea, el 8 de febrero en la tarde, el tiempo que estuvo privada de libertad desde que fuera apresada hasta que la Resolución de su arresto fue publicada en la Gaceta, cons-

tituye una privación ilegítima de su libertad, pues, según el Decreto de 28 de junio de 1901 que creó la Gaceta Municipal del Distrito Federal, las Resoluciones que expidiere cualquier autoridad de dicho Distrito tendrán autenticidad y vigor desde que aparezcan en la Gaceta Municipal.

Observa la Corte que, para la obligatoriedad del acto administrativo, es necesario el cumplimiento de las formas complementarias, esto es, de los trámites posteriores al acto principal. Las formas complementarias son: la *notificación* y la *publicación*. La publicación es indispensable cuando la ley lo exige de modo expreso, y en tal caso, el acto no produce efecto sino después de su inserción en el órgano oficial; por ejemplo, las leyes, los reglamentos, las ordenanzas y demás actos de carácter general, cuya obligatoriedad comienza desde su publicación en el órgano oficial respectivo, o desde la fecha posterior que en ellos se indique. En cuanto a las decisiones administrativas de carácter individual, la doctrina es unánime en sostener que, salvo exigencia expresa de la ley, no requieren como condición para su validez y vigencia, que sean publicadas, bastando que sean *notificadas al interesado*. Tal es el caso de las liquidaciones de impuesto, y de las multas y otras sanciones, en los cuales, los términos para los recursos, cuando son procedentes, se cuentan desde la notificación.

Por lo que respecta a las sanciones que pueden imponer las autoridades del Distrito Federal, el artículo 88 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, dispone: "Artículo 88. La ejecución de toda pena correccional principiará desde que se notifique al penado la resolución que la imponga definitivamente, computándose el tiempo de la detención o arresto, proporcionalmente".

En el caso de autos se trata de un acto administrativo de carácter individual; y, por tanto, al hacerse efectiva la detención en la propia persona destinataria del acto, tuvo lugar la notificación del mismo; siendo de advertir que la detención se llevó a efecto en la misma fecha en que el acto fue dictado. De consiguiente, la parte afectada con la decisión administrativa fue puesta a derecho oportunamente.

De otra parte, las horas que transcurrieron entre la detención y la publicación de la Resolución quedaron comprendidas en el término de vigencia de la sanción; y, por tanto, no hubo tiempo extraordinario de privación de libertad que sobrepasara el límite fijado en la decisión.

*Véase N° 510.*

b. *Obligatoriedad*

545.

CFC - SF

26-10-49

G.F. N° 3, 1949, pp. 25-27

*Un acto administrativo que no ha sido revocado es obligatorio tanto para los administrados como para el organismo que lo dictó.*

Dos cuestiones es imprescindible detenerse a considerar en el presente recurso, una, la relacionada con el hecho del pago efectuado por la firma apelante antes de haber obtenido el beneficio de la exoneración, y otra, la resolución dispensadora del beneficio.

Organizados los servicios públicos para satisfacer el interés social e implicando ellos una ordenación de elementos y actividades encaminados hacia tal fin, no es posible desconocer que el acto o resolución emanado de un servicio no lleve ínsita su virtualidad, debiendo otorgársele en buena hermenéutica toda su vigencia.

Un marcado contraste existe, no obstante, en la situación de autos, en que la ejecución de la resolución acordatoria del beneficio se halla entorpecida por el propio organismo público que la dictó. En efecto, resolviéndose el beneficio de exoneración de los derechos, puesto que la suma correspondiente a ellos había sido cancelada ya por el peticionario, al negarse el Despacho de Hacienda a efectuar el reintegro desacata su propia resolución. Tal negativa no se compadece sin embargo con la vigencia de la resolución que no ha sido revocada; con el hecho de haber sido acordado el beneficio en fecha posterior al pago de los derechos porque su ejecución debió ser prevista, y siendo la exoneración de derechos en el caso cuestionado, facultativa del Despacho de Hacienda, no se encuentra razón jurídica para desvirtuar los efectos de la resolución acordatoria referida.

Por lo que se refiere al pago con anterioridad al beneficio es de técnica fiscal que el pago de impuestos se efectúa previamente a toda acción que tenga en mientes ejercer el contribuyente. Ello, que tiene su fundamento en la ejecutoriedad de los actos administrativos no podría prejuzgar sobre la legitimidad del pago, ni siquiera sobre la exigibilidad.

¿Qué podría impedir, por otra parte, que el beneficio de exoneración se obtuviera después del pago del mismo, más cuando se trata, no ya de las exoneraciones previstas como obligatorias, sino de actos facultativos del Poder Ejecutivo aconsejadas para contrarrestar situaciones anómalas o de emergencia y en razón de las extraordinarias facultades de que goza este Poder? Podría pensarse que la firma pagó sin protesta o sin el requisito de la reserva, lo que hizo su pago definitivo y firme, mas no constituyendo estas cuestiones reglas legales expresas, no se podría, entre nosotros, darle más valor

que el jurisprudencial que tiene en otras legislaciones; por lo demás el silencio de la firma N. D. Dao al efectuar el pago de los derechos de importación no pudo hacer presumir la renuncia anticipada del beneficio de exoneración.

546. CSJ - SPA 15-2-67  
G.F. N° 55, 1967, p. 70

*Los actos anulables son válidos y una vez consumados, surten plenamente sus efectos, mientras no sea declarada su nulidad.*

Visto el anterior escrito, en que el ciudadano Atilio Bianco Torres demanda la nulidad de la instalación de la Asamblea Legislativa del Estado Barinas y de todas sus actuaciones a partir del día 20 de noviembre de 1966, así como también de lo actuado hasta la fecha de su solicitud por la Comisión Delegada del mismo Estado, y pide que se decida previamente que la “ejecución de todo lo aprobado y decidido por el citado cuerpo legislativo o su Comisión Delegada... se mantenga en suspenso y en consecuencia no se materialice hasta tanto sea decidida... la materia de fondo”; y por cuanto este Tribunal no tiene atribución para suspender la eficacia o efectos de todos los actos realizados por un órgano del Poder Público aunque éste sea uno que, como el de la instalación de una Asamblea, podría condicionar —según el actor— la validez de las actuaciones subsiguientes; y, además es de principio que los actos anulables son válidos y, una vez consumados, surten plenamente sus efectos, mientras no sea declarada su nulidad; esta Sala declara sin lugar el referido pedimento previo, y ordena remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación para que siga su curso de Ley.

547. CSJ - SPA 15-3-67  
G.F. N° 55, 1967, p. 155

*Los actos administrativos anulables son válidos y surten efectos hasta que no sean declarados nulos.*

Visto el anterior escrito en que el ciudadano René Faría Colotto demanda la inconstitucionalidad del Decreto N° 660 de fecha 30 de noviembre de 1966 y pide a esta Sala “haga un pronunciamiento previo en el sentido de que paralice la vigencia y ejecución” de dicho instrumento legal, y por tanto este Tribunal no tiene atribución para suspender la eficacia o efectos de un acto del Poder Público, sino en los casos expresamente definidos por ella en su jurisprudencia; y, además es de principio que los actos anulables son válidos y, una vez consumados, surten plenamente sus efectos, mientras

no sea declarada su nulidad; esta Sala declara sin lugar el referido pedimento previo, y ordena remitir el expediente al Juzgado de Sustanciación para que siga el curso de ley.

548. CSJ - SPA 24-9-70  
G.F. N° 69, 1970, pp. 226-228

*En un juicio de reivindicación contra la Nación, no constituye reconocimiento por parte de la misma, una planilla de liquidación de impuestos Sucesorales sobre el bien que se reivindica, ya que éste es un acto meramente administrativo cuya finalidad es estrictamente para la recaudación del impuesto a que se refiere la planilla.*

La Sala observa que para la declaratoria de procedencia de la acción reivindicatoria intentada, con la observación de que se reclaman daños y perjuicios ante la imposibilidad de obtener la devolución del inmueble, es absolutamente indispensable demostrar la identidad de la cosa que se reivindica y la cual debe estar poseída por el demandado.

La identificación de un inmueble se realiza fundamentalmente mediante el señalamiento de sus linderos y la materialización, sobre el terreno, de esas líneas divisorias, que al separarlo de los demás, lo singularizan, lo hacen inconfundible; pero no obstante cualquiera de los medios probatorios establecidos por la ley es idóneo para obtener tal finalidad, ya que la ley no ha establecido una determinada prueba, con exclusión de las demás; sin embargo, la prueba por excelencia para evidenciar que los linderos en el terreno son los mismos que señala el título respectivo es la inspección ocular.

En el caso presente, tal prueba fue promovida, más no evacuada, y los demás alegatos producidos por la actora no son suficientes, a juicio de la Sala, para identificar el inmueble que se reivindica con el poseído por la Nación.

En efecto, alega el demandante que la Nación, a través de la Inspectoría Fiscal de la Renta de Timbres Fiscales y Cigarrillos de Venezuela, solicitó la declaratoria de yacencia de los bienes dejados por la causante, señalando concretamente el lote de terreno denominado Valles y Sabanas de Los Morros y cuyos linderos, señalados por la Nación, son los mismos que figuran en el título de adquisición de esos terrenos, por parte de la causante, Josefa Guánchez de Barrios.

Tal identidad de linderos no es suficiente para lograr la identificación del inmueble, ya que, lógicamente, esos datos fueron copiadados del mismo título de adquisición, pero de tal similitud no puede deducirse que en ese lote de terreno está construida la Penitenciaría General de Venezuela, y mucho menos puede considerarse

como una confesión o reconocimiento de la Nación el hecho de que en la planilla de derechos sucesorales N° 64, de fecha 2 de abril de 1965, expedida a cargo de Juan Montañez Guánchez, "heredero colateral en cuarto grado de la señora Josefa Barrios de García" se señale como activo de la herencia el terreno en cuestión, ya que tal documento no puede ser considerado en el presente juicio como constitutivo de un reconocimiento, por parte de la Nación, de los derechos alegados como base de la presente demanda; en primer lugar porque el funcionario que expide tal planilla (Inspector Fiscal de la Renta de Timbre Fiscal), no es competente para hacer tal reconocimiento en nombre de la Nación, y, además, porque la expedición de una planilla de esa naturaleza, es un acto meramente administrativo, cuya finalidad, simplemente, es la de tramitar la recaudación del impuesto a que la misma se refiere y no puede tener dicho acto, los alcances y efectos jurídicos que la parte actora pretende atribuirles.

Por lo tanto, aun admitiendo en hipótesis la condición de propietario del actor sobre el lote a que se refiere la planilla, la sentencia y el título de adquisición de la causante, es evidente que no ha sido comprobada la identidad de ese bien que se reivindica con los terrenos en donde la Nación tiene construida la Penitenciaría General, y como tal identificación es un presupuesto indispensable para la procedencia de la acción, se hace innecesario examinar si están o no cumplidos los otros elementos que la doctrina y la jurisprudencia exigen como indispensables para que prospere la acción reivindicatoria.

Considera la Sala oportuno observar, que si bien la simple expedición de la planilla de derechos sucesorales N° 64, de fecha 2 de abril de 1965, a cargo de Juan Montañez Guánchez, como heredero colateral de Josefa Barrios de García, no constituye un reconocimiento por parte de la Nación de su condición de tal, sobre el inmueble, objeto de este litigio, y cuyos linderos coinciden con los del terreno que ha pretendido reivindicar el demandante, razones de evidente equidad llevan el ánimo del juzgador a la conclusión de que constituiría una antinomia, desconocerle al actor por una parte, su condición de propietario, a los fines de la acción intentada por ante esta Corte, y por la otra que la Administración lo considerara como tal, con fines tributarios o impositivos, por todo lo cual considera la Corte, que la declaratoria sin lugar de esta demanda debe tener como lógica consecuencia, dejar sin efecto la planilla de liquidación en referencia, y la cual se concreta al inmueble sobre el cual versa la demanda de reivindicación.

*Véase Nos. 230, 539, 544, 571, 600.*

c. *La condición suspensiva y resolutoria*

549. CF 11-8-59  
G.F. N° 25, 1959, pp. 150-151

*Cuando un acto administrativo está sometido a una condición resolutoria o a un término extintivo, el cumplimiento de aquella o el transcurso de éste, eliminan la validez al acto.*

Hubo infracción por parte de la arrendadora, al no haber solicitado desde el primer momento de la firma del contrato, por cambio de inquilino, la regulación del inmueble o la autorización para su ocupación anticipada. En efecto, el Art. 2° de la Resolución Ejecutiva N° 100, dispone que “no se podrá arrendar ningún inmueble sin que la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Delegación respectiva le haya fijado el correspondiente alquiler máximo”, pero que “dichos organismos podrán autorizar su ocupación desde que les hubiere sido presentada la solicitud para la fijación de dicho alquiler”. Mas de ello, no se deduce que por haberse dejado de solicitar la regulación oportunamente, se haya de aplicar indistintamente a los contratos de arrendamiento celebrados sin el cumplimiento de dichos requisitos los alquileres fijados con anterioridad, cualquiera que hubiere sido el tiempo de dicha fijación. En efecto, el artículo 6° de la misma Resolución Ejecutiva N° 100, dispone que “los alquileres máximos fijados por la Comisión o sus Delegaciones *deberán ser sometidos a revisión cuando cambiare el inquilino y hubiere transcurrido más de un año desde su fijación*”.

Ahora bien, en el caso planteado la situación es la siguiente: el inmueble de cuyo arrendamiento se trata fue regulado por Resolución de 18 de junio de 1946, por la cantidad de Bs. 650,00 mensuales y tal era el que tenía fijado el 22 de julio de 1956, de modo que al celebrarse contrato con nuevo inquilino, a partir de la fecha últimamente mencionada, se imponía, por imperio de la expresada disposición (art. 6), que el inmueble fuera sometido a revisión para que se le fijara nuevamente el alquiler máximo.

Tal solicitud debió ser hecha por una u otra de las partes en el momento de la firma del contrato, pues el alquiler determinado en la Resolución del 18 de junio de 1946 había dejado de tener validez, ya que se conjugaban las dos condiciones establecidas por la disposición, para que debiere hacerse revisión y nueva fijación. Había transcurrido, en efecto, no solamente más de un año, sino cerca de diez años, y además, había habido cambio de inquilino.

550. CSJ - SPA 1-4-71  
G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 23

*Los actos administrativos pueden estar sometidos a condición suspensiva.*

El acto administrativo en que consiste la designación de suplentes o conjuceces, surte plenamente sus efectos en el futuro cuando, al producirse la eventualidad prevista por la ley, el suplente o conjucece convocado acepta el cargo, se juramenta y constituye el tribunal accidental. Si ulteriormente el suplente o conjucece en ejercicio del cargo de juez accidental, no es incluido en nueva lista de suplentes o conjuceces, pierde su derecho a ser convocado nuevamente con tal carácter, pero no su condición de juez accidental. En otras palabras, las listas de suplentes o conjuceces se elaboran previendo las faltas absolutas, temporales o accidentales que puedan producirse en el futuro, y no para destruir los efectos legales de actos o situaciones jurídicas surgidas en el pasado como consecuencia de una falta accidental.

d. *La irretroactividad de los actos administrativos*

551. CFC - SPA 9-8-40  
M. 1941, pp. 220-223

*Los actos administrativos generales no pueden tener efectos retroactivos, por lo que respecto a ellos rigen los principios relativos a la irretroactividad de las leyes.*

Conforme a estos postulados, los contratos legalmente celebrados continúan rigiéndose por las leyes bajo cuyo imperio nacieron a la vida jurídica, sin que la nueva ley pueda lesionar los derechos adquiridos, ya que, como también se asentó en el fallo citado, "sólo mediante una reforma constitucional podrían añadirse nuevas excepciones al principio de la irretroactividad de las leyes, que la Constitución vigente consagra con excepciones taxativas". La doctrina sustentada por esta Corte en la sentencia referida, es aplicable al Decreto dictado por la Junta Reguladora del Distrito Iribarren, cuyas disposiciones pugnan con la aplicación de principios constitucionales expresos.

En efecto, las tarifas rebajadas por el precitado Decreto de la Junta Reguladora, surgen del contrato vigente, celebrado en diciembre de 1919, del cual es cesionaria la Compañía actora y que contiene las siguientes estipulaciones: Artículo 3°. La Compañía se obliga a mantener establecidos en las calles de la ciudad de Barquisimeto, y conforme al plano que firmado con fecha de hoy por

cada una de las partes se acompaña al presente documento, cien focos de luz incandescente de ciento cincuenta y dos vatios, de serie, cada uno, más doscientos sesenta focos también de luz incandescente, de sesenta vatios cada uno, siendo entendido que los treinta mil ochocientos vatios a que alcanzan los trescientos sesenta focos que se acaban de decir, no han de distribuirse en ningún caso en mayor número de focos. Así mismo se obliga la Compañía a mantener el alumbrado incandescente que el Municipio, bajo las reglas establecidas en el artículo 2º, indique para edificios públicos o sitios públicos municipales, hasta el número de vatios que la Compañía determine a su juicio, en cada caso, distribuidos en focos cuya potencia lumínica esté comprendida en la clase o clases de focos de que la Compañía pudiere disponer. . .” —Artículo 4º— Por el servicio del alumbrado a que se refiere el artículo 3º que antecede, el Municipio pagará a la Compañía la suma de *cuatro mil quinientos bolívares mensuales*. La Compañía conserva el derecho de que el pago de esa suma se haga por cuotas diarias que no bajen de ciento cincuenta bolívares. . .” Artículo 5º. El número de luces para el alumbrado público o para el de los edificios o sitios municipales, podrá aumentarse según las necesidades del progreso de la ciudad y según el poder de las plantas; y la Compañía se compromete a hacer las respectivas instalaciones en el tiempo necesario para obtener los materiales correspondientes y efectuar las mismas instalaciones. El Municipio pagará a la Compañía ese aumento a razón de *cincuenta bolívares* por cada foco incandescente de ciento cincuenta vatios de serie y diez bolívares por cada foco incandescente de sesenta vatios, mensualmente. . .” Artículo 12. La Compañía podrá suministrar alumbrado eléctrico a los particulares por medio de luces incandescentes, *al precio máximo de cinco bolívares mensuales* por el servicio de cada lámpara que en el momento de establecerse tenga una potencia lumínica de veinte vatios. Por toda instalación que pasare de diez luces la Compañía cobrará a cuatro bolívares por cada lámpara de veinte vatios desde la undécima inclusive en adelante. . .”.

De las cláusulas transcritas resulta el derecho adquirido por la Compañía para cobrar las tarifas fijadas en el contrato, por el suministro de alumbrado público y particular, tarifas que están así controladas por el mismo contrato; y no apareciendo de los términos del Decreto impugnado que la Compañía, en los cobros a que tiene derecho, haya traspasado los límites contractuales fijados a aquéllas, cabe presumir que la Compañía ha ajustado sus tarifas a la fiel ejecución del contrato celebrado en el Concejo Municipal del Distrito Iribarren, que constituye el objetivo de su explotación, por lo que el Decreto de la Junta Ejecutiva ha cercenado derechos contractuales adquiridos por la Compañía actora.

Ahora bien, el principio de la irretroactividad de las leyes está consagrado por el artículo 90 de la Constitución Nacional, y del Decreto de Emergencia, antes citado, no resulta que se hubiere tra-

tado de violar el precepto constitucional, pues en el artículo 1º se expresa claramente que “se restringen en todo el territorio de la República mientras existen las causas que motivan este Decreto, el ejercicio de las garantías ciudadanas determinadas en los numerales 2º, 8º y 9º de la Constitución Nacional”. Esta restricción tuvo por objeto, como lo dice el mismo Decreto, “evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana”. Y conforme lo dejó asentado este Alto Tribunal, en su precitado fallo de 26 de junio retropróximo, “las privaciones y consecuencias de la guerra, forzosamente tienen que ser cosas futuras originadas por la guerra; por tanto las previsiones del Decreto Ejecutivo no pueden extenderse a situaciones contractuales establecidas legítimamente con anterioridad a la guerra”. En atención a estos postulados, la Junta Ejecutiva *ad-honorem* del Distrito Iribarren no podía someter a ninguna restricción el principio de la irretroactividad de las leyes, y al hacerlo así, realizó una evidente usurpación de autoridad y violó un precepto expreso de nuestra Carta Fundamental.

Por otra parte, la Junta Reguladora del Distrito Iribarren ha cometido una manifiesta usurpación de autoridades al extender los efectos del Decreto mencionado a artículos que no fueron clasificados como de primera necesidad en el Decreto de Emergencia dictado por el Ejecutivo Federal el 9 de setiembre, ya referido.

La Junta Distrital, en el Decreto impugnado, dice: “considerando: Primero: que el alumbrado eléctrico ha sido considerado como artículo de primera necesidad, susceptible de regulación de precios...” “Decreta: Artículo 1º. Rebájese en un veinticinco por ciento los precios estipulados en todas las tarifas vigentes de la Venezuela Power Company en el Distrito Iribarren”.

Como se advierte de lo expuesto, la Junta Distrital no excluye de la rebaja ninguna tarifa, incluyendo en su Decreto tanto las referentes al alumbrado como a la corriente eléctrica. Ahora bien, el Decreto de 9 de setiembre del Ejecutivo Federal sólo declara artículos de primera necesidad, en el ramo de electricidad, “el alumbrado léctrico de habitación”.

De los razonamientos expuestos, concluye la Corte: *Primero*, que el Decreto dictado por la Junta Ejecutiva del Distrito Iribarren ha violado el precepto de la irretroactividad de las leyes, sancionado por el artículo 90 de la Constitución Nacional, y por tal respecto, dicho Decreto adolece de nulidad; *Segundo*, que la referida Junta Distrital extralimitó sus funciones y se usurpó atribuciones que no le fueron conferidas por el Ejecutivo Federal en el Decreto que instituyó la creación de dichas Juntas, y por tanto, los actos cometidos en este sentido y que se señalan en el presente fallo, son igualmente nulos, de acuerdo con los artículos 41 y 42 de la misma Constitución. Y por cuanto este Alto Tribunal tiene conferida por la Constitución Nacional y por su Ley Orgánica la atribución de declarar la nulidad de los actos del Poder Público violatorios

de la Constitución, y en el caso concreto dichos actos se han cometido por un organismo de carácter nacional, la Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar esta demanda, y en consecuencia, radicalmente nulo el Decreto dictado por la Junta Ejecutiva *ad-honorem* del Distrito Iribarren del Estado Lara, de fecha veinte y ocho de febrero del corriente año, por el cual se rebajan en un veinte y cinco por ciento los precios estipulados en todas las tarifas vigentes de la Venezuela Power Company en el mismo Distrito.

Véase N° 269.

- e. *La suspensión de los efectos de los actos administrativos*

552. CSJ - SPA 12-11-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 13

*La suspensión de los efectos de los actos administrativos por el juez contencioso-administrativo procede cuando, impugnados, la ejecución de los mismos pueda causar gravamen irreparable.*

La Resolución cuya nulidad se pide confirmó la decisión de la Dirección de Obras Municipales de fecha 29 de marzo de 1973, en la cual se ordenó la demolición de los trabajos de ampliación realizados en el edificio situado entre las esquinas de Salas y Alta gracia, de la ciudad de Caracas, sin el correspondiente permiso, y le impuso a los propietarios una multa de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00); solicita, además, el peticionario que la Sala, en procedimiento de previo pronunciamiento, ordene suspender los efectos de la Resolución recurrida, "toda vez que de cumplirse la orden de demolición me causaría un gravamen irreparable".

En relación con este último pedimento, y una vez examinadas las actas procesales, la Sala considera justificada la solicitud de suspensión, por cuanto podrían causarse daños irreparables al demandante, si en definitiva se declarara con lugar la solicitud de nulidad del acto administrativo, y, consecuente con decisiones anteriores, resuelve suspender los efectos del acto administrativo recurrido, contenido en el oficio N° 480, de fecha 15 de octubre de 1973, emanado de la Comisión Metropolitana de Urbanismo, hasta tanto decida, en sentencia definitiva acerca de la solicitud de nulidad del referido acto, advirtiendo al demandante que la falta de impulso procesal adecuado puede dar lugar a la revocatoria, por contrario imperio, de la presente decisión.

*Voto salvado*

El Magistrado doctor J. Barrios E., disiente del fallo precedente, y ratifica los conceptos expuestos en anterior ocasión (13 de agosto de 1974), y en tal sentido manifiesta lo siguiente:

El principio de la presunción de la legalidad que ampara el acto administrativo se fundamenta en la necesidad de mantener el orden jurídico en la colectividad.

En el caso concreto, la actuación administrativa, valga decir la legitimidad, está amparada en la Resolución N° 480, de fecha 15 de octubre de 1973, emanada de la Comisión Metropolitana de Planeamiento Urbano del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, la cual confirmó la decisión de la Directiva de Obras Municipales de fecha 19 de marzo de 1973, en la que se ordenó la demolición de los trabajos de ampliación realizados en el Edificio "Residencias Stolmar", situado entre las esquinas de Salas y Alta-gracia, de la ciudad de Caracas, por considerar que dichos trabajos se habían realizado sin el correspondiente permiso, y, además, se impuso a los propietarios del inmueble una multa de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00).

Por lo que respecta al daño irreparable que se dice se puede producir a causa de la actuación administrativa, habría que comenzar por determinar si el daño tiene ese carácter, y luego, si la Municipalidad del Distrito Federal, autora del acto administrativo en cuestión, tiene suficiente capacidad económica para poder repararlo, siendo como es, en orden político y económico, la principal Municipalidad de la República.

El exponente reitera que por el camino que se ha seguido y continúa siguiéndose, no habrá acto administrativo que tenga la firmeza necesaria para su ejecución, y toda la actuación administrativa podrá ser paralizada en sus efectos, so pretexto de que el acto es dudoso en cuanto a su legitimación se refiere y que éste puede causar cierto gravamen, que de antemano se califica de irreparable, y en muchas ocasiones adelantando opinión sobre el fondo del asunto.

Véase Nos. 230, 539, 546, 547.

Véase Tomo V.

### C. *La consolidación de los efectos de los actos administrativos*

#### a. *Actos administrativos firmes y actos administrativos que causan estado*

553.

CF

24-11-53

G.F. N° 2, 1953, p. 189

*El acto administrativo es firme cuando no se ha impugnado durante el lapso legalmente establecido.*

De suerte que el titular de un interés legítimo que haya sufrido lesión como consecuencia de un acto administrativo determinado, debe ante todo interponer el recurso legal de apelación en el término que para el caso ha establecido la ley reguladora de la materia. Si así no lo hiciere, la decisión queda firme. Y ello, porque realmente conviene al orden social la estabilidad de los actos de la Administración Pública, sin perjuicio, claro está de la garantía debida a los administrados, quienes tienen a su alcance las vías adecuadas para hacer valer sus derechos.

554. CF 28-10-59  
G.F. N° 26, 1959, p. 67

*Se considera que los actos administrativos causan estado cuando no son susceptibles de ser recurridos administrativamente por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica.*

En el campo del derecho contencioso-administrativo, y por lo que respecta al caso presente, se considera que causan estado aquellos actos que no son susceptibles de apelación por haberse agotado la vía gubernativa o jerárquica, ya sean ellos definitivos, ya de trámites, siempre que estos últimos decidan, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que pongan fin al juicio o hagan imposible su continuación.

555. CSJ - SPA 28-2-62  
G.F. N° 35, 1962, p. 165

*Las Resoluciones administrativas dictadas con fundamento en un acto administrativo previo plenamente válido, no pueden ser impugnadas aisladamente de nulidad, sin atacar por la misma vía el acto que les dio nacimiento.*

Ahora bien, tal como lo asienta la representación de la Nación en escrito que corre en autos, el acto de la Administración Pública que dio origen a las resoluciones administrativas posteriores, no fue impugnado dentro del plazo que la Ley concede, por lo que las dichas resoluciones administrativas así dictadas y con fundamento en aquel acto administrativo, quedaron firmes ya que mal podrían ser éstas nulas estando fundadas en un acto plenamente válido, pues ello equivaldría a enjuiciar aisladamente la Resolución con absoluta prescindencia del sometimiento al control jurisdiccional del acto administrativo que le dio nacimiento.

556. CSJ - PA 15-3-62  
G.F. N° 35, 1962, p. 204

Estando sometido el recurso contencioso administrativo al lapso de caducidad de 6 meses, pasado el cual no podrá ya ejercerse, mal se podrá entonces recurrir al medio de la acción de inconstitucionalidad para modificar el acto administrativo definitivamente firme.

Véase Nos. 557, 599, 611, 666.

- b. *La cosa juzgada administrativa y los actos administrativos definitivos*

557. CF 15-6-56  
G.F. N° 12, 1956, pp. 123-124

*Se quebranta la cosa juzgada administrativa cuando la administración revisa un acto administrativo firme.*

Al decidir la Oficina de Inquilinato la segunda solicitud análoga a la primera, y oír el recurso que se interpuso contra ella, incurrió en el error de oír un recurso ya pericido, porque la Resolución N° 1720 —que es la recurrida ante el Ministro debió considerarse por la Oficina de Inquilinato como una repetición de la primera y sin mayor alcance que ésta. Si se ha dejado pasar un término para un recurso de apelación, y que se haya interpuesto después de pasado el lapso, la sanción que tiene tal falta y se reconoce generalmente, es la caducidad del derecho al recurso; y por tanto, el recurso extemporáneo no produce ningún efecto. Si se admitiera lo contrario, es decir, lo hecho por la Oficina de Inquilinato, los recursos que concede la Ley no caducarían nunca, porque bastaría con repetir la solicitud o diligencia —según el caso— para reabrir el lapso de apelación. Tal práctica es contraria a los principios que informan las normas procedimentales. Por consiguiente, la Resolución N° 25.353 del Ministerio de Fomento es violatoria del principio de la cosa juzgada, porque se quebranta la cosa juzgada cuando en presencia de una decisión de la cual no se admite apelación, o ésta ha caducado, no quedando, por tanto, a la parte ningún recurso que ejercer contra ella, es revisada sin embargo por una autoridad de alzada.

558. CSJ - SPA 3-8-66  
G.O. N° 28110, 16-8-66, p. 209.386

*El hecho de que la Administración aprecie la prueba de la propiedad de un bien, no implica que la autoridad judicial no pueda adoptar una decisión distinta y contraria.*

Con vista de todos los elementos que cursan en autos, la Corte para decidir, observa:

En la Resolución de 8 de mayo de 1962, del Ministerio de Agricultura y Cría, cuya nulidad se solicita, el Referido Despacho, al rechazar la solicitud de explotación de productos forestales formulada por los demandantes, expresa, como fundamento de la negativa, "que a los nombrados ciudadanos no les asiste ningún derecho sobre los mencionados terrenos, según opinión emitida al efecto, por la Procuraduría General de la República".

En concepto de los demandantes, el Ministerio de Agricultura y Cría carece de facultad para dictaminar y pronunciarse acerca de la condición de propietarios que ellos alegaron en su solicitud; y, como base de esta afirmación, invocan la citada decisión de la Corte Federal.

Observa la Corte, que el artículo 9 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas dispone que "toda persona que necesitare hacer desforestación, talas, rozas, quemas o explotaciones de productos forestales *en terrenos que le pertenezcan, estará obligada a comprobar el extremo legal de la propiedad sobre sus terrenos*".

Ahora bien, según esta disposición, quien solicite la explotación de productos forestales, debe *comprobar*, ante el Ministerio de Agricultura y Cría, que es *propietario* de los terrenos sobre los cuales habrá de llevar a cabo la explotación forestal. De esta manera, tiene que corresponder al mencionado Despacho el examen de los títulos de propiedad que se presenten, para determinar si, en su concepto, se cumple el presupuesto de dominio que se indica en la citada disposición legal.

Si, a juicio del Ministerio, el requisito de la propiedad no aparece satisfecho con la documentación consignada, tiene que abstenerse de conceder el permiso que se solicita, pues sólo tiene derecho a la concesión, quien compruebe ser propietario del terreno. Si el referido Despacho careciera de esta facultad, resultaría inoperante la disposición legal citada, en cuanto dispone que la persona que solicite la explotación de "productos forestales *en terrenos que le pertenezcan, estará obligada a comprobar el extremo legal de la propiedad sobre sus terrenos*".

Ahora bien, la circunstancia de que la *decisión administrativa* que dictamine acerca de la comprobación de la propiedad, deje establecido prima facie, que, en su concepto, tal prueba no aparece acreditada de la documentación aportada, no obsta a que los tribunales competentes, al conocer en el fondo sobre derecho de propiedad que se invoca, se pronuncien afirmativamente acerca del dominio que se alega, en cuyo caso debe ser acatada la decisión judicial por el propio Ministerio de Agricultura y Cría, para los fines de que sea concedida la explotación forestal solicitada.

Como puede observarse, este criterio concuerda con el sustentado por la Corte Federal en la sentencia ya aludida, en la cual se dio aplicación al parágrafo único, artículo 55 del Reglamento de la Ley

de la materia, que expresa: "Cuando la oposición estuviere fundada en el alegato de un derecho real y evidentemente aparecieron presunciones en favor del mismo, o en el caso de que presentare dudas, el Ministerio se abstendrá de continuar las diligencias, hasta tanto las partes interesadas hayan dilucidado sus derechos por ante los Tribunales competentes".

En el caso de autos, la decisión administrativa dictada por el Ministerio de Agricultura y Cría, no impide, en manera alguna, que los Tribunales determinen concretamente el alcance del derecho de propiedad que alegan los demandantes, ya que la Resolución del aludido Despacho sólo prejuzga sobre la improcedencia de la concesión solicitada, pero no acerca del dominio que, sobre los terrenos dichos, puedan tener los actores.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda de nulidad de la Resolución de fecha 8 de mayo de 1962, dictada por el Ministerio de Agricultura y Cría, a la cual se contraen estas actuaciones.

559.

CSJ - SPA

21-4-71

G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, p. 14

G.F. N° 72, 1971, pp. 29-32

*La cosa juzgada administrativa implica que el acto administrativo respectivo no puede ser revisado en vía administrativa.*

Por otra parte, la recurrente considera que si las decisiones de la Junta de Apelación tienen fuerza de cosa juzgada en virtud de lo dispuesto en el parágrafo único del artículo 23 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, igual fuerza han de tener los actos de la Junta de Clasificación, cuando hayan quedado firmes por no haber interpuesto contra ellos el recurso de apelación en el lapso establecido en el artículo 22 *ejusdem*.

A este respecto es de notar que la (cosa juzgada) es el efecto de un acto jurisdiccional, es decir, de una decisión mediante el cual el órgano judicial o administrativo pone fin a una contención, después de identificar y apreciar los hechos y declarar el derecho aplicable a los mismos.

En el procedimiento administrativo la cosa juzgada supone, por lo tanto, el ejercicio de un recurso contra un acto administrativo que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimamente protegido. El acto por el cual la Junta de Apelación declara con o sin lugar los recursos que intenten los contribuyentes, en conformidad con el artículo 22 ya citado, tiene fuerza de cosa juzgada, por ser un acto jurisdiccional que pone fin a la vía administrativa, y contra el

cual sólo es admisible el recurso contencioso-administrativo de nulidad.

Si el contribuyente se conforma con la clasificación y fijación del monto de la patente que se le haya asignado según el Patrón de Comerciantes e Industriales, es porque no se considera lesionada en su derecho, y su renuncia al recurso que le concede la ordenanza es un acto que en nada afecta la potestad que tiene la administración de fiscalizar los establecimientos comerciales o industriales, para asegurarse de que unos y otros están pagando la patente que realmente les corresponde. La fijación de la patente por la Junta Clasificadora es un acto administrativo —pero no jurisdiccional—, basado exclusivamente en la declaración hecha por el contribuyente, a quien la Administración presume, en principio, de buena fe. Por tal motivo, es lógico que el artículo 6º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, después de establecer que los contribuyentes deben enviar “a la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales, según la índole de sus negocios, una relación del monto de las ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas del 1º de octubre al 30 de septiembre que formen una nulidad” diga: que la declaración “estaría sujeta a fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador”. Tal fiscalización tiene por objeto verificar la sinceridad y exactitud de lo declarado y, como es lógico, formular los reparos correspondientes, casi de que lo declarado por el contribuyente no corresponda a la verdad.

Dichos reparos pueden formularse aun en el curso del procedimiento para el examen y feneamiento de las cuentas, previsto en el capítulo XV de la Ordenanza de Hacienda Municipal, es decir, después que las oficinas de liquidación y recaudación de rentas hayan procedido al cobro de las patentes, conforme a la clasificación hecha por la junta respectiva.

“Al ser recibidos los pliegos de reparo por sus destinatarios —dice, en efecto, el ordinal 2º del artículo 168 de la ordenanza que se acaba de citar— éstos los comunicarán inmediatamente a los contribuyentes, a quienes correspondan pagarlos, si tal es el caso, exigiéndoles recibo, para que los satisfagan o los contentes si no los encuentran fundados, dentro de un plazo improrrogable de ocho días a contar de aquel en que fueren notificados...”.

Tal disposición, concatenada con el artículo 6º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, demuestra que la potestad de hacer reparos a las declaraciones hechas por los contribuyentes es atribuida a las autoridades administrativas por las ordenanzas que regulan sus funciones, y que por consiguiente, las disposiciones del decreto que organizó el cuerpo de contadores auditores y estableció el procedimiento a seguir para formular y tramitar los reparos, se ajustan al espíritu, propósito y razón de las normas legales que son reglamentadas por dichas disposiciones; y así mismo evidencia, que, estando sujeta a verificación la sinceridad de la declaración del contribuyente que sirve de base para clasificar cada estableci-

miento y fijarle el monto del impuesto que ha de pagar en el correspondiente ejercicio fiscal, es ilógico pretender que los actos mediante los cuales la Junta de Clasificación cumple las funciones que al respecto le atribuye la ordenanza, producen cosa juzgada, cual si se tratara de sentencias judiciales respecto de las cuales no se admite otro recurso que el de la invalidación.

560. CSJ - SPA 2-8-73  
G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 11

Las decisiones administrativas dirigidas a hacer efectivo un crédito fiscal no son ilegales por el hecho de que el deudor pueda oponer contra ellas la prescripción extintiva;

561. CSJ - SPA 22-11-73  
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, p. 3

La autoridad de la cosa juzgada es el efecto normal de las decisiones definitivamente firmes es decir, de aquellas contra las cuales no procede ningún recurso, bien porque no exista o porque se hayan agotado los que la ley prevea para impugnarlos o porque éstos no hayan sido interpuestos en tiempo hábil, pero no puede atribuirse tal carácter a una decisión que, necesariamente, debía dejar incólume el derecho de los terceros a oponerse a la inscripción de la marca por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 33 de la ley de la materia.

*Véase Nos. 213, 231, 479, 480, 554, 555, 557, 567, 608.*

*c. Valor probatorio de los actos administrativos*

562. CFC - SPA 9-6-42  
M. 1943, p. 323

Bajo tal aspecto es improcedente la solicitud de reconocimiento de firmas que aparecen en acta o acto emanado de un funcionario público, acto a los cuales debe reconocérseles autenticidad, en principio cuando menos, de conformidad con las leyes administrativas y las civiles que tratan de los documentos como medios de prueba.

563. CSJ - SPA 5-6-67  
G.F. N° 56, 1967, p. 159

*Mientras no sean desvirtuadas o contrarias a derecho, las Actas Fiscales tienen fuerza de prueba.*

En el Acta de Fiscalización, de fecha 26 de septiembre de 1962, notificada la contribuyente, se dice a este respecto: "Por error de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales se ha venido cobrando el impuesto sobre las ventas de este contribuyente a la tasa de Bs. 1<sup>o</sup>/<sub>100</sub> cuando le corresponde el aforo de 4<sup>o</sup>/<sub>100</sub>, por cuanto sus actividades pertenecen a la clasificación de "Laboratorios de Productos Químicos e Industriales, (no medicinales)".

Mas, al efecto, la recurrente se ha limitado a alegar, tanto en el escrito contentivo del recurso como en sus conclusiones escritas de informes, que ella había "sido incluida, todos los años, dentro del grupo 'Industrias Nacionales de Otros Ramos', y pechada, en consecuencia, con el aforo del uno por mil (1<sup>o</sup>/<sub>100</sub>) sobre el monto de sus ventas"; y que "lo que contiene esencialmente la Resolución impugnada, es una ilegítima alteración del aforo previamente establecido por la Junta de Clasificación, mediante la cual se ha pretendido calcular el impuesto a razón del cuatro por mil (4<sup>o</sup>/<sub>100</sub>), y no del uno por mil (1<sup>o</sup>/<sub>100</sub>) como efectivamente corresponde". Es decir, la recurrente se ha limitado a alegar la existencia de uno como derecho adquirido a la clasificación efectuada por la Junta respectiva; pero sin aportar elemento probatorio alguno, bastante y suficiente para demostrar la inexactitud de la clasificación establecida por la Fiscalización, como tal "Laboratorio de Productos Químicos e Industriales (no medicinales)".

No habiendo sido desvirtuado, en el debate procesal el mérito probatorio que, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte, tienen las Actas Fiscales, levantadas por los funcionarios competentes con las formalidades legales y reglamentarias; y no apareciendo la de autos contraria a Derecho, es razonable considerar procedente la clasificación establecida con base en dicha Acta, por la Resolución impugnada.

564. CSJ - SPA 27-7-70  
G.O. N° 1481 Extr., 25-8-71, p. 30

*Las actas levantadas por funcionarios públicos, constituyen documentos públicos que hacen fe de su fecha y de lo que el funcionario público declare haber visto, oído o realizado.*

La controversia que ha dado lugar a esta incidencia versa fundamentalmente, sobre el valor probatorio que puede atribuírsele a dicho documento.

Es obvio que cuando un trabajador comparece ante el Inspector del Trabajo a formular una reclamación contra la Nación, el acta que al efecto se levante como documento público que es, hace fe de su fecha y de lo que el funcionario declare haber visto u oído o haber realizado en el acto que aquella esté destinado a comprobar. De consiguiente, la fecha de dicho documento puede servir de base para determinar si, en el momento en que el trabajador demande a la Nación ante este Alto Tribunal, se ha vencido o no el término dentro del cual la administración está obligada a rechazar o aceptar, parcial o totalmente, las reclamaciones que propongan contra ella los obreros y empleados a su servicio, ante los funcionarios del trabajo. De igual modo, las comunicaciones escritas entre estos últimos funcionarios y los del despacho contra quien obre la reclamación en relación con ésta tienen un indiscutible valor probatorio para establecer si se ha dado o no cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Tribunales y Procedimiento del Trabajo, en concordancia con los artículos 30, 31, 32 y 33 de la Ley de la Procuraduría General de la República.

565 .

CSJ - SPA

18-2-71

G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 7

*La fuerza probatoria de los documentos públicos administrativos no puede desvirtuarse sino por el procedimiento de tacha.*

En cuanto a la denegación de la experiencia promovida por el doctor Francisco José Villarte, en el Capítulo I de su escrito de promoción de pruebas, con base en la circunstancia de que el objeto de la experticia es un documento público, impugnado solamente por el procedimiento de tacha, es de notar que este Supremo Tribunal en jurisprudencia reiterada, especialmente, en numerosas sentencias de su Sala de Casación, ha calificado de documentos públicos los instrumentos contentivos de actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de su competencia o funciones propias, y, consecuentemente, ha sostenido el criterio de que, la fuerza probatoria de los mismos no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha. Y si bien es cierto, en concepto de esta Sala, que conforme a los argumentos de algunos de los apelantes, las actuaciones de los funcionarios públicos en la forma indicada, no pueden asimilarse por su diferente formación y estructura jurídica, a los actos que en el derecho común se califican de documentos públicos, no lo es menos que la fe pública que la ley atribuye a algunas de las actuaciones de los funcionarios públicos, solamente es desvirtuable por el procedimiento de tacha. En consecuencia, siendo de la indi-

cada especie el acta sobre la cual se ha promovido la experticia de referencia como simple prueba aislada y no dentro de un procedimiento formal de tacha, resulta inadmisibile y así se declara.

566. CSJ - SPA 7-8-73  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 12

*Los documentos emanados de funcionarios públicos obligan a la Administración.*

Se trata de un oficio dirigido a la Empresa demandante por un funcionario público, debidamente firmado, sellado, fechado y numerado, y cuya validez formal no ha sido impugnada por la parte demandada. El funcionario que expidió y firmó dicho documento (Director de Vialidad) por la índole y el rango de sus atribuciones, si bien no posee —como se ha dicho— facultad de decisión en un asunto como el que se ventila en este juicio, es innegable que tiene la representación del Despacho en la tramitación de los asuntos a su cargo; y que, sus manifestaciones verbales y escritas dirigidas a los particulares de manera formal, en la tramitación de dichos asuntos, han de ser tenidas y apreciadas como significativas del criterio oficial del Despacho, dentro de los límites de sus atribuciones. En tal sentido, si bien el oficio al cual nos estamos refiriendo, no puede ser invocado ni apreciado en este juicio como suficiente para “causar” en contra de la Nación la obligación de la cantidad de dinero a la cual se refiere, no puede negársele el valor de un instrumento probatorio (y como tal ha de ser apreciado) respecto a los hechos que en él se mencionan. Lo contrario colocaría a la Administración Pública en situación de virtual paralización de sus actividades, pues para la tramitación de todos los asuntos en que el Estado es parte e interviene cada gestión y cada comunicación escrita habría de ser realizada y suscrita por el propio Ministro de cuyo Despacho dependa el asunto de que se trate.

*Véase Nos. 321, 458 y ss.*

#### D. *La ejecución de los actos administrativos*

##### a. *La ejecutividad*

567. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 71

*La ejecutividad de los actos administrativos implica que por ser decisiones ejecutivas, pueden ejecutarse de inmediato por quien corresponda.*

Las decisiones dictadas por el funcionario, de conformidad con la Resolución N° 100, sin duda alguna son *definitivas*, y lo que es más administrativamente ejecutorias. En efecto, de acuerdo con la doctrina aceptada por todas las naciones donde existe la *jurisdicción contencioso-administrativa*, o donde se ejerce, como en Venezuela, con carácter *delegado*, la *decisión ejecutoria es toda declaración de voluntad que tenga por objeto producir un efecto de derecho, dictada por una autoridad administrativa en forma que entrañe el procedimiento de acción directa*.

La administración Pública, por sus mismos caracteres y fines, actúa en medio de situaciones jurídicas ya creadas; por lo tanto, la gran mayoría de sus actos jurídicos habrá de destruir o modificar alguna o algunas de esas situaciones jurídicas pre-existentes; y cada una de esas destrucciones o alteraciones puede originar un recurso contencioso-administrativo. De ahí la importancia, que reviste esa ejecución privilegiada de las resoluciones administrativas ejecutorias, que interesa tanto a la propia administración como a los particulares beneficiados con la situación anterior; y de ahí también, que el recurso de *apelación* contra ellas se imponga de manera más perentoria si se quiere, que en el proceso ordinario.

568. CSJ - SPA 7-11-68  
G.F. N° 62, 1968, pp. 51-53

*Los cuadros de resumen de planillas de liquidación Fiscal presentados por la Administración, deben considerarse como títulos ejecutivos legítimos, mientras tal carácter no sea cuestionado en juicio.*

Con tal antecedentes procede la Corte a dictar su decisión, y a tal fin observa:

En primer término considera la Sala necesario e indispensable examinar si en la tramitación del presente juicio se han infringido, como lo han alegado los apoderados del demandado los artículos 238 y 682 del Código de Procedimiento Civil y del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Al efecto se observa que el artículo 682 del Código de Procedimiento Civil, comprendido en la normativa que regula la tramitación de las demandas en que tienen interés las rentas públicas, dispone: "con la demanda se presentara la liquidación del crédito o el instrumento que lo justifique, y si dicha liquidación o instrumento tuvieren fuerza ejecutoria se acordará en la misma audiencia la intimación al deudor, para que pague dentro de tres días apercibido de ejecución"; a su vez el artículo 4° de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que "cuando los créditos a favor del Fisco, liquidados a cargo de los contribuyentes o deudores, no hayan sido pagados por la vía administrativa al ser exigibles, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento es-

pecial establecido en el Código de Procedimiento Civil. Las liquidaciones formuladas por los empleados competentes, los alcances de cuentas y las planillas de multas impuestas, tienen el carácter de títulos ejecutivos y al ser presentadas en juicio aparejan embargo de bienes” y el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil, cuya infracción también denuncia el demandado, ordena que “el instrumento en que se funda la demanda, esto es, aquel del cual se derive inmediatamente la acción deducida, deberá producirse con el libelo”.

Como es de advertir, es indispensable determinar, si los “estados de cuenta” que en número de nueve (9) fueron acompañados al libelo de demanda tienen el carácter de títulos ejecutivos en cuyo caso estarían cumplidas las exigencias de los artículos 238 y 682 del Código de Procedimiento Civil, o si por el contrario no tienen tal carácter, como lo pretende el demandado.

El artículo 4º en referencia señala como títulos ejecutivos las liquidaciones, los alcances de cuentas y las planillas de multas; ahora bien del examen de los cuadros anexos al libelo se desprende que en los ocho primeros, los distinguidos con las letras A, B, C, D, E, F, G y H, se expresa “estado de cuenta de la firma Eudo Márquez en 30 de junio de 1961” y a continuación se especifica en columnas sucesivas, la denominación de la nave la fecha de llegada, el nombre de la firma, el número de la planilla de liquidación, su fecha y su total en bolívars indicándose por último el ramo al cual corresponde la contribución.

En consecuencia, estima la Corte que en los cuadros en cuestión se encuentran todos los datos que contiene una planilla de liquidación, y bien podría calificárseles de resumen de planillas de liquidación ya que en los mismos aparecen con absoluta claridad el origen, el montante y la fecha de la acreencia fiscal. O sea que en ellos figura la liquidación del crédito tal como lo exige el artículo 682 del Código de Procedimiento Civil y por consiguiente su exigibilidad, por todo lo cual concluye la Corte, y así lo declara, que tales cuadros, reúnen las condiciones suficientes para ser considerados entre títulos ejecutivos a los cuales se refiere el artículo 4º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, pese a que no figuran en la enumeración que trae tal artículo, la cual, a juicio de la Sala, no tiene el carácter de taxativa.

En cuanto al último de los cuadros acompañados, el distinguido con la letra I, se refiere a los correspondientes intereses moratorios y al mismo le son también aplicables las consideraciones anteriores.

Cabe observar, también, que los cuadros en cuestión están firmados por el Administrador y revisados por el Jefe de la División de Liquidación, Movimiento Fiscal y Contabilidad de la Aduana y en ellos aparecen estampados los sellos correspondientes, por lo cual deben considerarse como legítimos, mientras tal carácter no sea cuestionado en juicio.

*Véase Nos. 135, 613.*

b. *La ejecutoriedad*

569. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, pp. 134-135

*La ejecutoriedad del acto administrativo implica que puede ejecutarse directamente, inclusive mediante la coacción, cuando la ley lo autoriza.*

Por lo mismo que siendo consecuencia directa de la presunción de legitimidad, el carácter ejecutorio del acto, la administración puede, desde el momento preciso que lo profiere, hacerlo ejecutar por quien corresponda. Ello porque la presunción de legitimidad tiene por fundamento la preocupación y necesidad de evitar todo posible retardo en el desenvolvimiento de la actividad de la Administración Pública, siendo así que la ejecutoriedad responde al mismo principio: la rapidez de la acción para el logro del bienestar público.

570. CF 29-7-59  
G.F. N° 25, 1959, pp. 99-100

*La sola impugnación de los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos, en virtud de la presunción de legalidad que los acompaña.*

El interés público en que se inspiran las normas del derecho administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento efectivo de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos.

Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que, admitir lo contrario, equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares.

Tales principios derivan del conocido aforismo jurídico: *Solve et repete*" (paga y después reclama), según el cual, y especialmente en materia fiscal, el reclamo contra los impuestos no exime de la obligación de pagarlos.

La Legislación venezolana ha consagrado en sus leyes fiscales los anteriores principios. Sin embargo, ha sido más tolerante el legislador patrio, al permitir que, en determinados casos, el previo pago para recurrir pueda ser sustituido por afianzamiento. Pero también en este caso, la constitución de la garantía viene a ser requisito

de tan ineludible cumplimiento, como lo es el propio pago en aquellas situaciones en las que no se admite la fianza. El incumplimiento de tales presupuestos crea una situación impeditiva que no tiene posibilidad de subsanación y, por tanto, constituye un supuesto típico de inadmisión del recurso.

571. CF 25-1-60  
G.F. N° 27, 1960, p. 34

*La ejecutoriedad del acto administrativo permite dar cumplimiento de inmediato, incluso contra la voluntad de los interesados.*

Ahora bien, el artículo 13 de la Ley de Naturalización, confiere al Ministerio de Relaciones Interiores la atribución de declarar la pérdida de nacionalidad en los casos contemplados en el Capítulo Tercero de dicha Ley. La Resolución impugnada señala precisamente que H. L. “se encuentra incurso en los numerales 3° y 5° “del artículo 11” *ejusdem*, de modo que el Ministerio de Relaciones Interiores, al hacer la expresada declaración —y sin prejuzgar la Corte acerca del fondo mismo de la apelación— ha actuado en uso de una atribución que confiere a la Resolución apelada el carácter de un acto administrativo cuyos efectos son inmediatos. Así ha sido sentado por esta misma Corte en Sentencia de 29 de Julio de 1959, en la cual se dijo, al referirse a los actos administrativos: “Esta “ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. “De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que, admitir lo contrario, “equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa “por voluntad de los particulares”. Se exceptúan solamente los casos en que la Ley de modo expreso permite suspender en caso de apelación y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales la ejecución del acto administrativo.

Véase Nos. 244, 488, 514, 545, 571, 592.

## 7. LOS VICIOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

### A. Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad

572. CFC - SF (Voto salvado) 8-8-51  
G.F. N° 8, 1951, pp. 226-227

*Son vicios distintos la ilegalidad y la inconstitucionalidad de los actos administrativos.*

*Voto salvado del Magistrado Rafael Angel Camejo*

Cuando la Constitución en el ya aludido numeral 11 del artículo 128 establece la caducidad de la acción, se refiere a los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder y es regla de interpretación que cuando la ley expresa un concepto jurídico sobre ciertas materias, hay que darle su significado legal y técnico. Los Tradadistas clasifican los vicios de los actos administrativos en vicios de fondo y en vicios de forma. Los primeros contradicen la esencia del acto, lo segundo la manera como el acto según la ley, ha debido manifestarse. Ambos hacen ilegales los actos administrativos, y por tanto, en uno y otro caso estamos en presencia de una ilegalidad. Al término ilegalidad concepto genérico, comprende pues, toda irregularidad del acto administrativo.

El exceso o abuso de poder, obra del Consejo de Estado de Francia, se inició en ese organismo en el año de 1832, y se ha desarrollado en tal forma que es el recurso más usado para mantener el control de los actos administrativos. Cuenta ya con una larga tradición y su denso material doctrinario ha dado lugar a que ese sea acogido en casi todas las legislaciones influenciadas por la tradición francesa.

El exceso o abuso de poder es un recurso administrativo típico caracterizado por los siguientes vicios que lo comprenden: incompetencia, violación de las formas, violación de la ley, desviación de poder.

No hay pues, sentido lógico ni jurídico, cuando se aprecian unos y otros vicios de los actos administrativos, como violaciones constitucionales. Cuando nuestro constituyente se refirió a la ilegalidad de los actos administrativos, quiso comprender en una expresión genérica toda irregularidad administrativa ampliando el radio de lo jurisdiccional administrativo, pues apenas estaba reconocida la Facultad de la Corte Federal y de Casación desde la Constitución de 1893 para declarar la nulidad de los actos abusivos de poder, concepto éste restringido únicamente a los vicios de fondo. Quedaban pues, fuera los vicios de forma: ahora comprendidos dentro del concepto ilegalidad.

Véase N° 573.

## B. Los vicios de fondo

### a. La incompetencia

#### a'. La usurpación de funciones

573.

CFC - SPA  
M. 1942, pp. 352-356

19-12-41

*La Ley establece claramente las facultades del Poder Público, por lo que será nulo cualquier acto público que vaya más allá de la competencia dada por la Ley.*

El ciudadano Procurador General del Estado Cojedes, basándose en la argumentación contenida en su solicitud, pide que se declare la nulidad que ha denunciado, por ministerio de la atribución 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, que señala la competencia de este Alto Tribunal de la Nación, para *declarar, en general, la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución; e igualmente la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 42 de la propia Constitución, siempre, cuando se trate de actos de las autoridades, que dichos actos emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal, de los Presidentes o altos funcionarios de los Estados, y de los Gobernadores de los Territorios Federales.* Y como el Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, dentro de los límites establecidos por la Constitución (artículo 50); y a las Cortes Supremas corresponde la jerarquía de alto Poder o altos funcionarios de las Entidades federativas, precisa verificar si la Corte Suprema del Estado Cojedes, al otorgar los títulos de que se trata, ha ejecutado actos violatorios de la Constitución e incurrido en usurpación de autoridad.

Para expedir los referidos títulos, la Corte Suprema mencionada ha procedido con atingencia únicamente a la Ley de Abogados y Procuradores, que en su artículo 21 establece:

“Quien aspire a obtener el título de Procurador ocurrirá por escrito solicitándolo, ante la Corte Suprema de la jurisdicción de su domicilio o residencia, y acompañará: 1°. Prueba de ser mayor de edad y de gozar de buena reputación. 2°. El Certificado de Suficiencia expedido de conformidad con la Ley de la materia. 3°. Los derechos de registro del título”. Y según el artículo siguiente: “Para otorgar el título solicitado se cumplirán las mismas formalidades establecidas para los abogados en el artículo 10 de esta Ley”, en donde se dispone que la Corte Suprema expedirá el título al solicitante y cumplirá las demás formalidades allí establecidas, si examinada que sea la solicitud, encuentra comprobados los extremos exigidos por el artículo 21, que es el que se refiere a los títulos de Procurador.

Uno de los extremos exigidos por dicho artículo 21, es la presentación, por parte del aspirante, del Certificado de Suficiencia expedido de conformidad con la Ley de la materia, el cual no fue acompañado por los interesados, porque según ellos, la Ley de Educación vigente, que derogó la Ley de Instrucción Superior y Especial de 1924, no menciona en ninguna parte el título de Procurador; y de esto deducen, que el Legislador excluyó el título de Procurador de los programas universitarios; y que en este caso de silencio de la Ley de Educación en cuanto al procedimiento para adquirir la suficiencia el Procurador, se impone entonces el dominio de los principios del Derecho común para comprobar la suficiencia expresada. La Corte Suprema admitió este razonamiento, y considerando, en consecuencia, cumplidas las exigencias de la Ley, al acep-

tar como prueba supletoria del Certificado de Suficiencia la de los hechos invocados por los interesados respecto de su preparación, acordó otorgar a cada uno de éstos el título de Procurador, en las respectivas fechas indicadas en la solicitud de nulidad.

Ahora bien; todo lo relativo a la legislación que regirá en toda la República en materia de Educación, reservada por los Estados a la competencia del Poder Federal, según la Constitución de Venezuela; y en consecuencia, todo lo relativo al otorgamiento de los Certificados, Títulos y Diplomas Oficiales, en tal materia, así como la función examinadora para su otorgamiento y la comprobación previa de la suficiencia de los aspirantes, corresponde únicamente al Estado y pertenece al dominio del Derecho Público de la Nación. Estos postulados, reconocidos en los preceptos de las leyes abrogadas, tienen su origen en la misma Constitución y aparecen confirmados por los artículos 204, 205 y 206 de la Ley de Educación vigente. Es por estos motivos que la comprobación de la suficiencia en todo cuanto se refiera a los referidos Certificados, Títulos y Diplomas, no atañe al Derecho privado, sino que se rige por el Derecho público; y tratándose, como se trata, de un asunto de interés público, no puede oponérsele el interés privado de los particulares, ni recurrirse a las disposiciones del derecho común para suplir la autoridad del Estado.

Es cierto que la Ley de Abogados y Procuradores, que la Corte Suprema del Estado Cojedes consideró cumplida en cuanto a los extremos que su artículo 21 exige para el otorgamiento del título de Procurador, está en vigencia; pero dicha Ley no puede ser observada rectamente, sino acatando al mismo tiempo la Ley de la materia, con arreglo a la cual, el aspirante debe haber obtenido previamente el Certificado de Suficiencia indispensable para el otorgamiento del referido título. Admitir sofisticamente, por falsa aplicación de los principios del Derecho común, una prueba supletoria ineficaz, de la suficiencia exigida por el legislador, es desconocer la misma Ley que se pretende haber sido cumplida.

No es de considerar el caso de que los interesados posean, en realidad, conocimientos, competencia y práctica en la materia, si estas condiciones relativas a su idoneidad, no son acreditadas legalmente, mediante la comprobación de suficiencia en la forma exigida por el Estado. Las formalidades requeridas para adquirir el Certificado de Suficiencia de Procurador, no son de mero procedimiento, como erróneamente ha sido alegado; son requisitos intrínsecos e impretermitibles que el Legislador ha rodeado de precauciones en garantía de los intereses generales de la comunidad; y cuestión no discutida, cuando se pretende obtener un título para el ejercicio de cualquiera profesión que lo requiera.

Según el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Instrucción de 1924, *el Estado otorga el título de Procurador*; y según el artículo 64 de la Ley de Exámenes y de Certificados y Títulos Oficiales del mismo año, *el Certificado de Suficiencia para optar al título de*

*Procurador lo expide en las Universidades de la República, el respectivo Consejo Universitario; en el artículo 7º de la Ley de Instrucción Superior y Especial del citado año, se lee: "Corresponde a las Universidades conferir los Títulos y Certificados correspondientes a la Instrucción Superior, siguiendo para ello lo pautado en la Ley de Exámenes y de Certificados y Títulos Oficiales"; y según el artículo 60 ejusdem, en las Escuelas de Ciencias Políticas se estudian los cursos de Doctor en Ciencias Políticas y de Procurador. Las tres Leyes indicadas fueron derogadas por la Ley de Educación de 1940, reformada parcialmente en el presente año. Así, dichas Leyes derogadas no tienen ya aplicación en cuanto al otorgamiento de Certificados, Títulos y Diplomas, sino respecto de los derechos adquiridos de conformidad con esas mismas leyes. En tal virtud, quien haya obtenido un Certificado de Procurador antes de la fecha de la vigencia de la citada Ley de Educación de acuerdo con el derecho adquirido puede ocurrir a la Corte Suprema respectiva, solicitando el título profesional correspondiente, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Abogados y Procuradores, comprobando al mismo tiempo, los otros extremos exigidos por esta Ley, porque es indudable que las antiguas siguen prestando su eficacia a los derechos adquiridos durante su vigencia, o sea a los hechos jurídicos ya consumados. El tiempo, requisitos y comprobación de suficiencia de los aspirantes, y hasta la supresión o eliminación de determinados estudios, Certificados, Títulos o Diplomas Oficiales, son de la incumbencia de la Ley nueva, que es obra de la soberana voluntad del Legislador, a la cual quedan sometidos, ipso facto, ipso jure, todos los venezolanos, quienes, según la propia Carta Fundamental, tienen el deber de cumplir y obedecer la Constitución y Leyes de la República, y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que para su ejecución dicten, conforme a sus atribuciones, los Poderes Públicos" (artículo 31).*

La Nueva Ley de Educación no ha guardado silencio en lo relativo a cualquier derecho ya existente por efectos de las leyes derogadas; por tanto, el cambio de legislación operado, no puede considerarse lesivo de ciertos y determinados intereses individuales, los cuales estarían amparados por los preceptos que establecen la irretroactividad de las leyes. En efecto, la citada Ley dispone en su artículo 210: "Los estudios para los cuales no se haya previsto en esta Ley de otorgamiento de Certificados o Títulos Oficiales, se comprobarán mediante Diplomas Oficiales que se otorgarán de conformidad con lo que se disponga en los respectivos Reglamentos". Y según el artículo 225 de la misma Ley Disposiciones Transitorias: "Los casos no previstos en la aplicación de esta Ley en relación a los efectos de las derogadas, serán resueltos por el Ejecutivo Federal".

Hechas las consideraciones que anteceden, y ahondando aún, más concretamente, en la inconstitucionalidad denunciada por el ciudadano Procurador del Estado Cojedes, esta Corte observa:

El artículo 41 de la Constitución Nacional, estatuye: "La definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones". No obstante, la mencionada Corte Suprema acordó otorgar, como ya queda dicho, los referidos títulos, de conformidad con la facultad que le concede la Ley de Abogados y Procuradores, sin tener en cuenta, como también queda expresado, las leyes aplicables en lo referente a la comprobación de la suficiencia de los aspirantes al título de Procurador. Esta comprobación, en el presente caso y en cualesquiera otros análogos, no pueden verificarla las Cortes Supremas, sino mediante la presentación del Certificado de Suficiencia, si éste ha sido adquirido por el interesado de conformidad con Leyes anteriores, que sería el caso de derechos ya adquiridos. Si el aspirante no posee dicho Certificado y tiene algún derecho que lo favorezca, su situación no puede ser regulada sino de acuerdo con los citados artículos 210, según lo que se disponga en los Reglamentos, y 225 de la Ley de Educación, todo de acuerdo con los casos que puedan presentarse.

No puede considerarse que la Ley ha sido rectamente observada, cuando con su aplicación se viola el orden jurídico establecido por el Legislador; si este orden no ha sido respetado, es indudable que la Ley ha sido infringida, y el acto vicioso cae bajo control jurisdiccional de este Alto Tribunal de la Nación, por ministerio de la citada atribución 11 del artículo 123, y del inciso 6º del artículo 15 del Pacto de la Unión, según el cual: "Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal: 6º La suprema vigilancia en prpo de la recta aplicación de las Leyes nacionales en todo el Territorio de la República". Hay, pues, inconstitucionalidad de los actos del Poder Público, cuando entre la Constitución y el acto mismo existe una Ley especial de la materia que ha sido preterida. Así, la inobservancia o desconocimiento de las Leyes que reglamentan la Educación Nacional, en todo lo relativo al otorgamiento de Certificados o Títulos Oficiales, se resuelve en la violación del precepto constitucional que reserva a la competencia del Poder Federal la legislación sobre la materia; y es preciso entonces restablecer el imperio de la norma jurídica quebrantada.

574.           CFC - CP  
                  G.F. N° 8, 1951, pp. 33-44

12-6-51

*Existe usurpación de funciones cuando una autoridad administrativa realiza un acto para el cual es competente otra autoridad.*

Es indiscutible que conforme a ese Derecho, y en virtud de disposición expresa, el único funcionario con facultades para dictar decisiones sobre cuestiones o problemas de que deba conocer la

Comisión Nacional de Abastecimiento es el Comisionado Nacional de dicho Organismo. Tal Decreto sólo tuvo por objeto o finalidad quitarle, revocarle toda atribución o facultad a las demás personas de la nombrada Comisión, quienes de consiguiente pasaron a ser simples empleados, prestadores de servicios, sin función o autoridad en el sentido legal y Constitucional de esos conceptos.

El llamado Director de la Sección de Alquileres no es siquiera un funcionario con algunas facultades que se extralimitó en el ejercicio de ellas, sino más propiamente una persona que, sin atribución o facultad alguna —pues que se le habían revocado por Decreto Especial las que antes pudiera tener, si era que tenía alguna individualmente— se usurpó la potestad, la autoridad o función dada a otra de manera privativa y excluyente.

¿Cuál es la consecuencia de esa usurpación?

Para el ejercicio justo y recto del Poder, la Ley de leyes ordena que los funcionarios públicos marchen por derroteros definidos, con provisión de facultades limitadas. Si al dictarse la ley, o al cumplirla, se apartan aquellos de los rumbos marcados, o toman, se usurpan atribuciones de que no están investidos, se menosprecian por igual esas providencias de la Constitución.

El legislador no puede conceder atribuciones indeterminadas, por ejemplo, “las que el funcionario considere conveniente o necesario ejercer”. Al contrario, está obligado a señalarlas de manera precisa, concreta, so pena de violar la Constitución y viciar de nulidad la ley en cuanto otorga facultades ilimitadas; asimismo, al cumplir la Ley el funcionario no puede arrogarse facultades indefinidas, y a ello equivale desempeñar funciones no señaladas, ejercer autoridad que no se tiene.

Esas normas para quien dicta la ley y para quien debe cumplirla y hacerla cumplir, se fundan en igual razón y propósito, tiene la misma significación en el derecho público, su violación ocasiona semejantes consecuencias y daños a la sociedad o al individuo: obligadamente, necesariamente, deben estar amparadas con las mismas sanciones.

Igual da que arbitrariamente se encarcele al ciudadano o se allane su hogar o se le despoje de sus bienes porque la ley lo permite, como que la prisión, el allanamiento o el despojo lo ordene un funcionario sin facultad, sin autoridad para hacerlo. Y permitido el allanamiento por la propia Constitución llegado el caso previsto por ésta y llenos los debidos requisitos legales, la indiscutible nulidad del acto, se fundaría únicamente, por ejemplo, en que el Juez Civil o el Secretario de un Tribunal Penal no tienen autoridad para ordenarlo.

Autoridad es potestad o facultad para ejercer determinadas funciones públicas. La Constitución califica de “usurpación” la extralimitación de atribuciones, considera ineficaz toda autoridad usurpada y declara nulos sus actos.

Ante esa disposición absoluta, tajante, e ilimitada no caben distingos. Tanto usurpa autoridad el Director de un Ministerio que asume funciones privativas del Ministro, como si éste ejerciera las que corresponden a otro Ministerio; el Juez de Comercio que otorga un discernimiento de tutela y el Secretario de algún Tribunal que acuerda un embargo o decreta una detención; el Registrador que presencia la celebración de un matrimonio y el Presidente del Concejo Municipal que inscribe un documento traslativo de propiedad; el Juez de un Tribunal colegiado que dicta fallo sin concurrencia de los demás... Todos esos actos son ineficaces por usurpación de atribuciones o de autoridad.

La distribución y señalamiento de facultades es indispensable para el sosiego individual y colectivo; sin ellos la vida en sociedad sería un caos, nadie estaría seguro de sus derechos ni conocería a ciencia cierta la conducta a seguir; se estaría expuesto a violencias y desafueros de toda especie sin posible reparación. Nuestro Constituyente lo previó mucho tiempo ordenando determinar facultades y vedando su extralimitación.

En efecto, desde la Constitución de 1858 se prohibió a toda Corporación Pública o empleado el ejercicio de cualquier función o autoridad que no le hayan sido conferidas por la Constitución o las leyes. Tal prohibición se mantuvo, con variantes significativas, hasta 1925.

La Constitución de 1893 conservó la expresada prohibición y agregó la siguiente disposición que ha regido hasta la fecha:

“Artículo 117. La definición de atribuciones y facultades señala los límites del Poder Público; todo lo que extralimita dicha definición constituye una usurpación de atribuciones”.

No puede pensarse en que una disposición constitucional mantenida con tanta perseverancia a través de vicisitudes y percances políticos, sea estéril, que contenga un simple consejo cuya desestimación no acarree consecuencias ni sanciones constitucionales. La inviolabilidad es consustancial, inherente a todo mandato constitucional; él está virtualmente amparado por la sanción de nulidad de cualquier acto en que no se tenga en cuenta, en que se desdeñe o quebrante.

Y al salirse el Funcionario de las atribuciones que taxativamente señala la ley por mandamiento constitucional, descata o infringe éste, que prohíbe hacerlo, que ordena no pasar esas fronteras, no saltar esas vallas para seguridad y sosiego del ciudadano.

Más aún: la nulidad de los actos realizados con extralimitación de atribuciones ha sido prescrita de manera expresa por el propio Constituyente al incluir en la Constitución de 1925 la siguiente disposición:

“Artículo 42. La ley determinará todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con extralimitación de facultades”.

En otro precepto dio a esta Corte la atribución de declarar la nulidad de todos los actos a que se refiere dicho artículo 42.

Fue pues la mente o intención del Constituyente considerar nulos los actos realizados con menosprecio del principio de limitación estricta de las facultades de los Poderes Públicos. Para vigorizar este principio, para no dar cabida a posible discusión, exteriorizó aquella intención incluyendo el mencionado artículo 42 en la Constitución de 1925, mantenido hasta la de 1936.

No se altera la razón de ser, el objeto o propósito de prohibir el ejercicio de facultades no concedidas, la circunstancia de que en la Constitución de 1936 se suprimiera el artículo 42 que dejaba a la ley todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con abuso de funciones, pues este artículo no creaba tal nulidad, sino que la reconocía como sobreentendida, inherente al artículo 41, encomendado su reglamentación al Legislador. Además, en cambio de esa supresión, se facultó a esta Corte para declarar la nulidad de todos los actos violatorios de la Constitución; y ya se ha dicho que arrogarse atribuciones no señaladas o concedidas en la ley, constituye violación de la Constitución que expresamente lo prohíbe; esto sin contar con que la supresión en 1936 de la citada disposición del artículo 42 de la Constitución mantenida desde 1925, sólo significa que el Constituyente, lógica y racionalmente, retiró a la ley común lo relativo a nulidad por usurpación de atribuciones, dejándola virtualmente consagrada en la propia Constitución, como es lo natural, previniendo así posibles conflictos si la ley común nada resolvía sobre dicha nulidad; aparte de que era erróneo, ilógico, delegar en el Legislador, en la ley, lo relativo a prevista o implícita nulidad por violación de un mandato constitucional.

Ha sido pues preocupación constante del Constituyente mantener a raya, dentro de límites señalados, insalvables, a los funcionarios públicos, seguramente que tomando en cuenta nuestra índole, nuestra inclinación al abuso y la violencia; en ningún momento ha olvidado oponer diques constitucionales a la extralimitación de facultades o usurpación de autoridad.

Tal proceder, semejante tradición constitucional, no puede constituir simple advertencia o insinuación, cuyo desacato no produce consecuencias ni acarrea sanciones constitucionales. Lo contrario es la verdad, lo racional y jurídico; que ese permanente mandato prohibitivo no es estéril, anodino; el desacato de disposiciones prohibitivas vicia de nulidad el acto realizado, máxime si la prohibición es de carácter constitucional.

Es a la luz de esos principios o mandatos constitucionales mantenidos con significativo celo, y no al favor de opiniones y conceptos sobre derecho administrativo, entre nosotros disperso, sin orden ni concierto, en leyes diversas, como debe resolverse el problema planteado, de neto derecho constitucional. Y como no admite discusión, que el "Director de la Sección de Alquileres", privado de toda facultad por el Decreto de dos de abril de 1946, se arrogó atribuciones de que carecía, se usurpó la función o autoridad que privativamente atribuyó el mencionado Decreto al Comisionado Nacional

de Abastecimiento, está viciado de nulidad el acto que realizó aquél.

Huelga decir que los funcionarios encargados de hacer cumplir los Decretos de emergencia, están también obligados a cumplirlos, y a respetar las disposiciones Constitucionales no derogadas; es decir, refiriéndose a la cuestión de autos, no tienen facultades discrecionales, sino que, como todo Funcionario Público, deben limitarse con mayor severidad, si cabe, por tratarse de actos de excepción a ejercer las atribuciones que les sean conferidas expresamente, so pena de violar la Constitución que ordena mantenerse dentro de los límites señalados.

La jurisprudencia de esta Corte respalda la tesis sustentada en el presente fallo (4-2-37, 6-2-37, 21-1-38, 29-3-38, 9-2-39, 9-3-39, 1-12-39, 15-4-41, y 25-4-41).

Especialmente categórica es la sentencia de 25 de abril de 1941 que anuló la Resolución por la cual el Gobernador del Distrito Federal nombró Jefe de Servicio del Laboratorio del Hospital Vargas, sustituyendo a quien desempeñaba dicho cargo.

En una de sus consideraciones se afirma: "...el ciudadano Gobernador del Distrito Federal, al dictar la expresada Resolución, incurrió en extralimitación de atribuciones y facultades, por no ceñirse a las pautas establecidas por los artículos 109, 116 ordinales 2º y 3º, 118 y 122 del Reglamento del Hospital Vargas, infringiendo así el artículo 41 de la Constitución Nacional. Por tales razones... declara nula la Resolución del ciudadano Gobernador del Distrito Federal... "de acuerdo con lo pautado en el Nº 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional..."

Como se observa, la nulidad declarada no fue propiamente por usurpación de atribuciones, pues el Gobernador estaba autorizado para deponer al Jefe de Servicio y nombrar otro, sino más bien por abuso de las facultades que tenía, por ilegalidad al no ceñirse a las prescripciones del respectivo Reglamento. Y es que el mal uso o abuso de poder del funcionario competente, la simple ilegalidad pueden constituir en ciertos casos desacato a la Constitución.

Al referirse el Dr. Ernesto Wolf en su tratado de Derecho Constitucional Venezolano al artículo 43 de la Constitución se expresa así: "Según esta disposición es nulo el acto usurpador de un funcionario, cualquiera que sea su grado, y se puede decir que es un acto típico de usurpación aquel en el cual un funcionario subalterno realiza un acto para el cual solamente es competente el funcionario Superior. Por ejemplo, cuando el Secretario del Jefe Civil procede a hacer un acto reservado por la ley al Jefe Civil mismo, como la celebración de un matrimonio o la reclusión de un vago" (Tomo II, pág. 107).

Por otra parte se infringió igualmente la disposición constitucional que garantiza a los ciudadanos ser juzgados por sus Jueces naturales. El Juez natural de quienes tengan contención o problemas sobre

desocupación de viviendas, fijación de alquileres, imposición de multas... es el Comisionado Nacional de Abastecimientos conforme al citado Decreto de abril de 1946. El demandante M.A.S tiene derecho a que sea dicho Comisionado, y sólo él, tanto por las autoridades de que está investido como por sus virtudes, conocimientos y cualidades personales, quien decida la cuestión contenciosa llevada a su jurisdicción y sometida a su exclusiva competencia. Se debe ser juzgado por señalado Juez, y no por cualquier Juez, y menos por cualquier persona.

Ahora bien: el acto nulo por violación de la Constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este Alto Tribunal con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de algún precepto constitucional.

No podría, pues, el Ministerio de Fomento devolver vida o eficacia a un acto constitucionalmente nulo; de lo contrario sería posible eludir, burlar el mandato que prohíbe a los funcionarios ejercer facultades no acordadas expresamente por la ley. El Ministro de Fomento no es siquiera superior jerárquico del "Director de la Sección de Alquileres" y no tiene facultad para conocer por apelación de actos realizados por éste; su atribución está limitada en la materia del presente proceso, de estricta aplicación por tratarse de Decretos de emergencia que sólo pudieron dictarse en virtud de la suspensión parcial de Garantías Constitucionales, a conocer en alzada de las decisiones tomadas por el Comisionado Nacional de Abastecimiento, y confirmarlas o revocarlas. Al no proceder así y conocer de otras decisiones dictadas por personas que no tienen tal autoridad, con ánimo de corregir un vicio de nulidad insubsanable, dicho Funcionario se extralimitó también en sus atribuciones. Su deber en el caso, como lo hizo con ocasión de multa impuesta por persona incompetente, era devolver el expediente para que se llenaran formalidades esenciales pretermitidas, es decir, para que dictara sentencia el único Funcionario legalmente facultado para hacerlo.

#### *Voto Salvado del Magistrado Antonio Luongo Cabello*

El doctor Antonio Luongo Cabello disiente de la opinión de sus estimables colegas y salva su voto del modo siguiente:

En el término de la usurpación de atribuciones el análisis descubre varios aspectos: la usurpación propiamente dicha que se explica por sí misma y se consuma cuando la persona actúa sin tener ninguna investidura; y el abuso de poder o extralimitación de poder en que incurre un funcionario que, teniendo atribuciones, actúa fuera de su competencia. En un sentido más amplio, existe también abuso de poder cuando el funcionario actúa dentro de su competencia, pero de una manera arbitraria, especialmente cuando lesiona derechos garantizados, por ejemplo, el principio de la

igualdad. El usurpador del cargo es aquel que lo ocupa y realiza el acto sin ninguna clase de investidura, ni irregular ni prescrita. El concepto de usurpación emerge cuando una persona que no tiene autoridad actúa como autoridad. De ahí que la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos. El funcionario de hecho se distingue del funcionario regular, pero incompetente. Existe incompetencia cuando un funcionario público regularmente investido del cargo realiza un acto fuera de los casos previstos en la Ley, o prescinde de las formalidades prescritas en ella, o sobrepasa el límite fijado a la función por la ley, o se sale de la esfera de su competencia. Al acto proveniente de una persona no investida regularmente puede reconocerse validez jurídica con tal de que dicho acto haya sido realizado por el funcionario de hecho según las formas y requisitos legales y dentro de los límites de la competencia reconocida a los agentes legítimos. Equivale esto a decir que el acto tendrá validez jurídica en el caso en que, de haberse realizado por el agente regular, la hubiese tenido también. Para mantener la validez de los actos así realizados se invocan motivos de utilidad pública. Se trata de garantizar al público la eficacia de los actos emanados de los funcionarios de hecho para asegurar el acatamiento debido a ellos, como si hubiesen sido realizados por un funcionario regular. La razón está en la tendencia a asegurar el funcionamiento regular y continuado de los servicios públicos. Para reconocerle validez al acto basta que el público haya creído o tenido razonablemente por regular el carácter de la persona que ejerce el cargo. No se puede exigir al público, al tratar con un agente público, cuya legitimidad sea aparente, pida a éste la justificación de la perfecta regularidad de su investidura, en la cual reside la característica del funcionario, y es la circunstancia que da al funcionario de hecho la apariencia de funcionario regular y le distingue del usurpador. Pero es necesario que la investidura sea plausible. Para poderse considerar como de hecho el funcionario, es, pues, necesario que haya ejercido la función en virtud de una investidura plausible. Será un usurpador cuando falta totalmente la investidura o cuando ésta no es plausible, es decir, no ha sido pacífica, pública ni normal.

Es posible que, aun actuando el funcionario dentro de sus propias atribuciones, su actuación sea manifiestamente contraria a la constitución o a la ley, cuando lesiona los derechos garantizados. Lo peligroso estribaría sólo en que el funcionario, actuando dentro de su competencia, hiciese un uso arbitrario de los poderes que le están conferidos, por ejemplo, cuando una autoridad competente para dictar auto de detención lo dicta arbitrariamente y sin que haya causa justificada. En este caso el pronunciamiento de la detención no sería actuación fuera de la competencia del funcionario, sino un acto arbitrario.

En el caso de autos, a pesar de no cursar prueba de que el Director de la Sección de Alquileres de la Comisión Nacional de

Abastecimiento tenga facultad para firmar, es necesario concluir que el acto emanado de dicho funcionario tiene la eficacia de su validez en razón de haber sido acatado por el Comisionado Nacional de Abastecimiento, quien lo reconoció como tal al admitirlo como suyo cuando pasó dicha actuación a la alzada, así como también ésta le prestó su ratificación al declarar sin lugar la apelación interpuesta, sin desconocer el acto.

No puede decirse que el acto emanado del funcionario de la Comisión Nacional de Abastecimiento (Director de la Sección de Alquileres), por el solo hecho de no haber éste actuado dentro de su competencia, sea por eso mismo arbitrario. Tal actuación no lesiona los derechos garantizados y antes tiende a mantener la continuidad de los servicios públicos, en la cual está altamente interesado el orden social. No se trata de autoridad usurpada porque el funcionario tenía autoridad, si ha traspasado los límites de su competencia. En el caso en examen, firmada por el funcionario la resolución atacada de nulidad, si se atiende a la repetición continuada de actos de la misma índole y a la ratificación que han hecho de tales actos las autoridades superiores, así como por el reconocimiento hacia éstos, derivados del público, el acto tiene eficacia jurídica en virtud de tener el funcionario la investidura plausible que atribuye validez al acto. Además, como el acto fue realizado con todas las formas y requisitos legales y dentro de los límites de la competencia reconocida al agente legítimo, tiene validez, porque, de haberse realizado por el comisionado, que es el agente regular y nato, la hubiese tenido también.

La actuación del funcionario, aquí examinada, según el criterio expuesto, es legítima, aun cuando en el fondo quizá sea injusta porque la motivación, por más abundante que sea, se nutre en fuentes de información discutible.

De otra parte, no se considera valedero el argumento de que la decisión del Ministerio de Fomento que revoca la actuación del inferior jerárquico pueda invocarse como fundamento de la sentencia, en razón de que el criterio del Ministro, funcionario del Poder Ejecutivo no prejuzga acerca de la potestad del Alto Tribunal en cuyas atribuciones está el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos administrativos, en virtud del principio de la separación de los poderes.

#### *Voto Salvado del Magistrado Rafael Angel Camejo.*

El doctor Rafael Angel Camejo, disiente del parecer de sus honorables colegas en lo siguiente:

Es indispensable separar lo constitucional de lo administrativo. En el campo del derecho público ésta es una etapa ya lograda, y nadie discute hoy que la actividad de la Administración Pública, las relaciones jurídicas entre la Administración y los individuos, tienen reglas

propias, completamente diferenciables de las fórmulas constitucionales, que buscan el equilibrio de las fuerzas dentro del Estado y estudian sus elementos.

Dejando de lado la fijación de estas fronteras, pronto se cae en el caos de los principios, y de ordinario hay que echar mano al primer fundamento con base constitucionalista, para resolver típicas cuestiones administrativas. Ello, por lo demás es un mandato de la Constitución, y su desideratum; como también el de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación. En ambas leyes son distintas las nulidades constitucionales y las nulidades administrativas como no podría ser de otro modo. Las primeras las encontramos en los numerales 9º y 11º del artículo 128 de la Constitución; y las segundas, referidas en los acapites primero y segundo del mismo numeral y artículo. La sección III del Capítulo VI de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, implícitamente reconoce esta diferenciación, cuando hace distintos los procedimientos para obtener sendas nulidades. Y así, el procedimiento que ha de seguirse en los casos previstos en los ordinales 8, 9, 10, y 11 del artículo 7º de esta última mencionada ley, es un procedimiento sumario, del conocimiento de la Corte Plena, en tanto, que el procedimiento por nulidad de actos y de toda controversia administrativa, es un procedimiento contencioso, perteneciente a la Sala Federal. Especialmente, es de observar, que el numeral 9º del ya citado artículo se corresponde con idénticas palabras, frases y puntuación con la primera parte del ya citado numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional. En consecuencia, las derivaciones y problemas jurídicos, que originan los actos administrativos, en el presente caso, una nulidad administrativa, por abuso de poder, debe resolverse por la Sala Federal.

Como sentencia resuelve la cuestión a la "luz de los principios o mandamientos constitucionales" cae en el error de asimilar un caso de "incompetencia del funcionario", a una "usurpación de poder" que es un vicio de mucha mayor gravedad, insubsanable, y que hace toda actuación ineficaz e inexistente; mientras que la incompetencia es subsanable y hace la actuación nula pero de nulidad relativa.

La incompetencia, que es la falta de actitud legal de una autoridad para resolver una cuestión, o ejecutar un acto no comprendido en sus atribuciones, es una de las modalidades del "abuso de poder" figura jurídica, de neto carácter administrativo.

La usurpación de poder, que se produce cuando se atenta contra el principio de la separación de poderes; y, cuando la decisión ha sido tomada por una persona desprovista de toda autoridad, es una flagrante violación de la Constitución entre nosotros.

No puede ser pues una flagrante violación constitucional, el acto impugnado. Si el Director de la Sección de Alquileres de la Comisión Nacional de Abastecimientos suscribió un acto que correspondía al Comisionado Nacional de Abastecimiento, se trata sólo de que un

funcionario inferior se arrogó facultades, que por la ley correspondían a una autoridad superior. Comprobado este vicio, ha debido declararse la nulidad del acto administrativo por abuso de poder, mediante el procedimiento pautado en la Ley respectiva.

575. CFC - CP 23-2-53  
G.F. N° 13, 1953, p. 10

El Ejercicio erróneo de éstas (atribuciones del Poder Público) no constituye usurpación en el concepto constitucional, a menos que la informalidad sea de tal naturaleza y gravedad que en el fondo, en la realidad, equivalga a atribuirse una facultad no concedida.

576. CF 17-7-53  
G.F. N° 1, 1953, p. 150

Usurpar atribuciones es concepto que no se compecede con el significado que los actores le asignan: hay usurpación cuando el funcionario se arroga facultades propias de una autoridad distinta, aun cuando sea de la misma rama del Poder Público, es decir, cuando el acto emana de un órgano desprovisto de poderes para emitirlo.

577. CF 24-11-53  
G.F. N° 2, 1953, pp. 186-188

*Cuando una autoridad administrativa ejerce atribuciones propias de una autoridad superior como representante de esa autoridad superior, no existe usurpación de funciones.*

*Incompetencia del funcionario que dictó la Resolución.* Se sostiene en el libelo que no fue el propio Comisionado Nacional de Abastecimiento quien dictó la decisión de que se trata, sino el *Sub-Domisionado*, circunstancia ésta que a juicio del impugnante es bastante para invalidarla.

Empero, tratándose como se trata de un procedimiento contencioso, correspondía al actor probar los extremos de su imputación; y he aquí que en la articulación respectiva nada fue aportado en relación con la sedicente usurpación o abuso de poder. Por el contrario, la propia Resolución sub-judice demuestra que no está asistido de razón, en el punto, el atacante. En efecto, ella concluye, así:

*“X. X. Sub-Comisionado, encargado de la Comisión Nacional de Abastecimiento”.*

Así pues, el funcionario que dictó la Resolución, según el texto de ésta, estaba “ENCARGADO” de la Comisión Nacional de Abastecimiento. Por tanto, elemental deber del interesado en demostrar la incompetencia de ese funcionario, era probar en el proceso y por los medios legales que éste carecía de la investidura que ostenta en la Resolución impugnada, es decir, que NO ESTABA ENCARGADO LEGALMENTE de la Comisión Nacional de Abastecimiento en la Administración de todos los países. A menudo se vé entre nosotros que, con motivo de separación temporal de un alto funcionario ejecutivo, —por ejemplo, un Ministro del Despacho— para el cumplimiento de determinada misión en el exterior, queda encargado de la Cartera respectiva otro Miembro del Gabinete. En el caso de autos, procedía demostrar que el Sub-Comisionado obraba indebidamente, sin autorización legal, al actuar con la representación del Comisionado; y como tal demostración no se ha hecho, debe necesariamente concluirse que su actuación está encuadrada en el marco de la Ley. No es este el caso —y el señalamiento se hace adrede— de las Resoluciones dictadas por el “Director de la Sección de Alquileres” de la Comisión Nacional de Abastecimiento, que repetidas veces fue ventilado con éxito ante la Corte Federal y de Casación, quien estableció que “el llamado Director de la Sección de Alquileres no es siquiera un funcionario con algunas facultades que se extralimitó en el ejercicio de ellas, sino más propiamente una persona que, sin atribución o facultad alguna se usurpó la potestad, la autoridad o la función dada a otra de manera privativa y excluyente” (Sentencias del 12 de junio y 23 de octubre de 1951). En esas situaciones se trataba de un “Director de Sección” que *motu proprio* hacía las veces del Comisionado Nacional de Abastecimiento, y arrogándose tal investidura dictaba las Resoluciones propias de la autoridad superior. El caso de ahora es distinto: aquí se trata del “encargado de la Comisión Nacional de Abastecimiento”, según aparece de los términos de la propia Resolución que su mismo impugnante ha traído a los autos.

Sentado, pues, que del Organismo Regular de Alquileres estaba *encargado* el Sub-Comisionado y que éste no obró como empleado subalterno en función desorbitada sino como representante de la Comisión Nacional de Abastecimiento, lo cual no ha sido desvirtuado en el debate sino que po lo contrario es reconocido paladinamente por el apoderado del actor al expresar en sus Informes “y sin haberse practicado diligencia alguna que desvirtúe tal informe, el Sub-Comisionado Nacional de Abastecimiento, EN FUNCIONES DE COMISIONADO, dicta la asombrosa Resolución, etc.”; sentado, repítese, ese hecho fundamental, obvia toda consideración acerca de la “usurpación” de atribuciones por parte del aludido Sub-Comisionado; no estando por demás dejar establecido que el caso fallado por la Corte Federal y de Casación el 8 de febrero de 1952 e invocado

por el actor como obligante precedente jurisprudencial, porque en su concepto se resolvió “un caso idéntico al presente” declarándose la nulidad del acto, no sólo es radicalmente diferente sino absolutamente distinto del que ahora se ventila, pues, aparte de otras circunstancias, en aquél estaba ya agotada la vía administrativa cuando se ocurrió a la Corte, pues la acción fue dirigida “contra el acto emanado de la Comisión Nacional de Abastecimiento de fecha 8 de mayo de 1951 y contra la *Resolución del Ministerio de Fomento* de fecha 17 de junio” del mismo año, confirmatoria del primero.

578.

CF

24-2-56

G.F. N° 11, 1956, pp. 27-30

*Una autoridad administrativa, al dictaminar acerca de la propiedad de un inmueble, incurre en usurpación de funciones judiciales.*

La Actora impugna el acto administrativo del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, de fecha 14 de julio de 1954, mediante el cual le fue revocado el permiso que le había sido concedido para construir un inmueble en la calle 85, antes avenida Falcón, Municipio Chiquinquirá del barrio las Delicias de la ciudad de Maracaibo, por considerarlo violatorio: a) de la garantía contenida en el ordinal 9° del artículo 35 de la Constitución Nacional de fecha 15 de Abril de 1953, que ampara la propiedad y b) de la disposición contenida en el artículo 129 de la misma constitución, que reserva el ejercicio del Poder Judicial de la República a la Corte Federal y a la Corte de Casación y a los demás Tribunales y Juzgados, e igualmente del artículo 4 del Estatuto Orgánico del Poder Judicial. Según el cual: corresponde al Poder Judicial, conocer, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan; decidirlos definitivamente y ejecutar o hacer ejecutar las sentencias que dictare. . .

En el caso de autos salta a la vista la arbitrariedad con la cual obró el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo al revocar el permiso de construcción concedido a la demandante, pues no se basó en la violación de ninguno de los cinco incisos del artículo 7° de la Ordenanza sobre permisos Municipales para construir casas, edificios y otras obras, ya que la peticionaria acompañó su solicitud de toda la documentación requerida por la referida ordenanza, y es por esto por lo que la Consultoría Jurídica de la Municipalidad “La consideró suficiente” a los efectos del artículo 7° antes citado, y no hizo objeciones para que se le impartiese a la petición el conforme correspondiente, a fin de que siguiese su curso legal.

En el informe del Consultor Jurídico Municipal de Maracaibo se dice que la demandante cuando hizo a la Municipalidad su petición para construir, acompañó la documentación del terreno "hasta la raíz" y la consultoría no encontró nada objetable al respecto. Se hizo valer ante la municipalidad un reclamo de la sucesión, la cual se había opuesto a la concesión de dicho permiso de construcción por considerar que esa parcela de terreno estaba comprendida en otra de mayor extensión reclamada por la prenombrada sucesión. A este respecto el Consultor Jurídico municipal opinó que la municipalidad debía atenerse a la documentación presentada en orden, que comprendía: "desde el título del último propietario hasta la raíz correspondiente" y que no podría el Concejo ponerse a descubrir el auténtico propietario, ya que si a ello se llegase se convertirían los organismos edilicios en Tribunales de Justicia, función ajena a la finalidad propia de la Institución".

La peticionaria hizo mención de que el permiso para construir le fue suspendido porque la expresada sucesión presentó oposición alegando sin fundamento, que estaba amparada por mejores títulos, entre éstos: "el último emanado de una sentencia dictada en Primera Instancia por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del segundo circuito del Estado Zulia". Esta sentencia, según la opinión del Consultor Jurídico Municipal, "constituye sólo una expectativa de derecho para la referida sucesión y de ninguna manera puede considerarse como traslativa de propiedad por cuanto no tiene el carácter de cosa juzgada". En consecuencia a juicio de la Corte, si en ese fallo fue fundamentada la cancelación del permiso de construir, no tiene esa causal la suficiente fuerza para continuar surtiendo efectos. Esa sentencia tan solo constituyó una expectativa de propiedad o derecho, pero no el derecho en sí. De modo que ha debido permitírsele a la demandante proseguir la construcción, ya que la sucesión opositora tenía y tiene en acciones contra aquella, por el despojo que hubiera causado, en caso de no ser la verdadera propietaria de la parcela.

El propio Procurador de la Nación en su escrito de réplica admite la ausencia de justicia en cuanto al acto administrativo de la revocación del permiso de construcción, y así se desprende cuando al final de un escrito, dice: "Tal vez lo único que podría ser debatido serían la carencia de fundamento y lo injusto de la revocación del permiso en cuestión, pero en ese debate correspondería en su conocimiento a los jueces ordinarios de la Jurisdicción Civil, con ocasión de una posible acción, que en reparación de daños y perjuicios, pudiera ser propuesta en contra del Consejo Municipal".

Ahora bien, para la Corte está bien intentada la presente acción de nulidad, por abuso de poder, pues el Concejo Municipal de Maracaibo, al dictaminar acerca de la propiedad de la parcela cuestionada, incurrió en extralimitación de facultades o exceso de poder, lo cual constituye ilegalidad suficiente para viciar el acto, con tanta mayor razón al omitir toda motivación al respecto.

579.

CF

30-7-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 61-62

*Cuando el Ministro de Agricultura y Cría decide cuestiones de titularidad de la propiedad usurpa funciones de la autoridad judicial.*

Claramente se evidencia de los términos de la oposición y de la contestación dada por los interesados, que el opositor funda su oposición en el alegato de un derecho real, como es el de la propiedad; que ese alegato tiene como base títulos públicos traslativos del dominio, como son los presentados por el opositor; que esos títulos no sólo aparejan graves presunciones a favor del derecho alegado, sino que hasta decisión judicial en contrario, son la prueba de él.

Aparecen así cumplidos los extremos del Parágrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, según el cual, cuando la oposición estuviere fundada en el alegato de un derecho real y evidentemente aparecieren presunciones en favor del mismo el Ministerio se abstendrá de continuar las diligencias, hasta tanto las partes interesadas hayan dilucidado sus derechos por ante los Tribunales competentes.

No obstante, el Despacho de Agricultura y Cría, lejos de abstenerse de continuar las diligencias, entró a decidir el fondo de la controversia, como lo hizo en las Resoluciones cuestionadas, en las cuales entró al fondo y análisis de los documentos producidos por el opositor, a confrontarles con otros documentos allegados por el Despacho, para concluir que los opositores no pueden alegar propiedad en los derechos del paño de sabana denominado "S. H." y " de S.", en jurisdicción del Municipio Santa Bárbara del Distrito Pedrosa del Estado Barinas; que los títulos por los cuales compraron los inmediatos causantes de L. J. V. fueron adquisitivos de unos derechos en un paño de sabana, por los que nunca pudieron adquirir las zonas de bosques existentes dentro de los amplios linderos generales que se indican en los respectivos documentos; que los sucesores de L.J.V. no han ejercido posesión en los terrenos que éste vendió en el año de 1915. Cuestiones todas absolutamente de la competencia de los órganos Judiciales, como lo establece expresamente el citado parágrafo único y como lo fueran más sin esa disposición pues, en el ordenamiento constitucional venezolano se consagra la distribución de competencias conforme al clásico principio de la división de los poderes públicos.

Al decidir, pues, el Ministro de Agricultura y Cría, como lo hizo, se atribuyó una facultad que el parágrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas reserva exclusivamente a los Tribunales de Justicia, en contradicción con el artículo 41 de la Constitución de la República, según el cual el Poder Público se ejercerá conforme a la propia Constitución y a las leyes que definen sus atribuciones y facultades y todo acto que extrali-

mite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones; correspondiendo a la Corte Federal declarar la nulidad de ese acto. (Artículo 133, ordinal 3º de la Constitución).

Por tales razones, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara la nulidad de las Resoluciones Nos. 22 y 23 de 2 de febrero de 1955, emanadas del Ministerio de Agricultura y Cría.

580.

CSJ - SPA

9-2-61

G.F. N° 31, 1961, pp. 35-37

*Debe considerarse ilegal la Resolución dictada por un Concejo Municipal cuando, de conformidad con la respectiva Ley Orgánica del Poder Municipal y la Constitución Nacional, la misma invade la esfera de las Ordenanzas Municipales en la materia que a estas se reservan.*

Ahora bien, con relación al caso de autos es necesario determinar cuándo los Concejos Municipales que se rigen por la mencionada Ley Municipal, pueden dictar Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones. En efecto, tal determinación no se hace expresamente en el texto de dicha Ley; pero, no obstante, el artículo 20 *ejusdem*, al referirse a la oportunidad en que entran en vigencia los Acuerdos y Resoluciones, señala las materias reservadas a estas dos formas de actuación municipal. En efecto, se expresa en dicha norma: "cuando se trate de *casos particulares* o de *aplicación de reglamentos dictados en ejercicio de facultades y procedimientos que consten en las Ordenanzas*, las decisiones entrarán en vigencia desde que sean aprobadas por el Concejo; cuando se trate de *medidas de interés general, complementarias de las Ordenanzas*, entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal".

Como puede observarse del texto transcrito, en la Ley Orgánica Municipal que se analiza, los Acuerdos y Resoluciones que dicten los Concejos Municipales, no requieren, para su validez, el cumplimiento de las formalidades específicas de las Ordenanzas. Su radio de acción, contrariamente al de éstas, es limitado, ya que tiende a lo particular, concreto y circunstancial. No obstante, pueden referirse a medidas de interés general, pero siempre que éstas sean complementarias de las Ordenanzas, o a medidas de aplicación de reglamentos dictados en ejercicio de facultades y procedimientos que consten en Ordenanzas.

En el caso de autos se trata de una Resolución dictada por el Concejo Municipal del Distrito Falcón del Estado Falcón; más es preciso analizar si la materia a que ella se contrae es susceptible de formularse mediante la forma de Resolución. En efecto, los artículos fundamentales de dicha Resolución son los siguientes:

“Artículo 1º Se declara a los Mercados Municipales de Carirubana y Punto Fijo, del Municipio Carirubana, como Centros de Expendio de Artículos de Primera Necesidad”.

“Artículo 2º Se prohíbe terminantemente la instalación de nuevos abastos, Carnicerías, Pescaderías, Fruterías y Verdulerías a una distancia menor de un mil metros de los Mercados mencionados. Esta prohibición se hace extensiva y surte sus efectos, con respecto al traslado de establecimientos que se dediquen al expendio de los artículos en referencia”.

A juicio de la Corte, el artículo 2º transcrito rebasa los límites ya señalados a que deben estar sometidas las Resoluciones que se dicten al amparo de la mencionada Ley Orgánica Municipal, pues se establece en él una generalización tal que sólo puede ser materia de una Ordenanza y no es ella, por otra parte, complementaria de ninguna, como debe serlo según se desprende del citado art. 20 de la Ley Orgánica Municipal del Estado Falcón.

En efecto, al prohibir terminantemente dicha Resolución en su artículo 2º la instalación de nuevos abastos, carnicerías, pescaderías, fruterías y verdulerías a una distancia menor de un mil metros de los Mercados Municipales de Carirubana y Punto Fijo, de una manera general, extensiva a todos los habitantes de esas poblaciones, está saliéndose del marco propio de las Resoluciones Municipales e invadiendo la esfera de las Ordenanzas.

Ahora bien, tanto en la Constitución derogada (Art. 18 y ordinal 1º del art. 21) como en la vigente (art. 26) se dejó establecido que la organización de los Municipios se regiría por las respectivas normas constitucionales y por las leyes. Y estas leyes son, precisamente, las leyes orgánicas de los diversos Municipios, que reglamentan, no sólo la organización y atribuciones de los Concejos Municipales, sino la *forma* como los cuerpos edilicios han de ejercer dichas atribuciones, esto es, la tramitación y contenido propio de las Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones.

Por consiguiente, en el caso de autos, el Concejo Municipal del Distrito Falcón del Estado Falcón, al haber dictado, mediante Resolución, una medida de carácter general que no era complementaria de ninguna Ordenanza, violó las normas de los arts. 17, ordinal 1º, y 20 de la Ley Orgánica del Poder Municipal arriba citada, y, en consecuencia, los arts. 18 y 21 en su ordinal 1º de la Constitución derogada, concordantes con el artículo 26 de la Constitución vigente.

581.

CF  
G.F. N° 31, 1961, pp. 36-38

9-2-61

*Quando un Concejo Municipal, mediante una resolución, invade competencias reservadas a las Ordenanzas, incurre en usurpación de funciones.*

En el caso de autos se trata de una Resolución dictada por el Concejo Municipal, del Distrito Falcón del Estado Falcón; más es preciso analizar la forma de Resolución. En efecto, los artículos fundamentales de dicha Resolución son los siguientes:

Artículo N° 1: "Se declara a los Mercados Municipales de Carirubana y Punto Fijo, del Municipio Carirubana, como centro de expendio de artículos de primera necesidad".

Artículo N° 2: Se prohíbe terminantemente la instalación de nuevos abastos, carnicerías, pescaderías, fruterías y verdulerías a una distancia menor de un mil metros de los mercados mencionados.

Esta prohibición se hace extensiva y surte sus efectos, con respecto al traslado de establecimientos que se dediquen al expendio de los artículos en referencia.

A juicio de la Corte, el artículo 2° transcrito rebasa los límites ya señalados a que deben estar sometidas las resoluciones que se dicten al amparo de la mencionada Ley Orgánica Municipal, pues se establece en él una generalización tal, que sólo pueden ser materia de una ordenanza y no es ella, por otra parte, complementaria de ninguna, como debe serlo, según se desprende del citado artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal del Estado Falcón.

En efecto, al prohibir terminantemente dicha Resolución en su artículo 2°, la instalación de nuevos abastos, carnicerías, pescaderías, fruterías y verdulerías a una distancia menor de un mil metros de los mercados Municipales de Carirubana y Punto Fijo, de una manera general, extensiva a todos los habitantes de esas poblaciones está saliéndose del marco propio de las Resoluciones Municipales e invadiendo la esfera de las ordenanzas.

Ahora bien, tanto en la Constitución derogada (Artículo 18 y ordinal 1 del artículo 21) como en la vigente (Artículo 26) se dejó establecido que la organización de los Municipios se regiría por las respectivas normas constitucionales y por las leyes. Y estas leyes, son, precisamente, las leyes orgánicas de los diversos municipios, que reglamentan no sólo la organización y atribuciones de los Concejos Municipales, sino la forma como los cuerpos edilicios han de ejercer dichas atribuciones, esto es, la tramitación y contenido propios de las ordenanzas, decretos, acuerdos y Resoluciones.

Por consiguiente, en el caso de autos, el Concejo Municipal del Distrito Falcón del Estado Falcón, al haber dictado, mediante Resolución una medida de carácter general que no era complementaria de ninguna ordenanza, violó las normas de los artículos 17, ordinal 1°, y 20 de la Ley Orgánica del Poder Municipal arriba citada, y, en consecuencia, los artículos 18 y 21 en su ordinal 1° de la constitución derogada, concordantes con el artículo 26 de la constitución vigente.

*Véase Nos. 31 a 43, 137, 155, 169, 213, 219, 228, 250, 266, 270, 275, 340, 378, 388, 395, 397, 474, 551, 573, 574, 577, 581 y ss., 585, 587, 588, 594, 602, 752, 754.*

b'. *La extralimitación de atribuciones*

582. CFC - SF (Voto salvado) 8-8-51  
G.F. N° 8, 1951, pp. 227-229

*No debe confundirse la extralimitación de atribuciones con la usurpación de funciones: lo primero es un vicio de ilegalidad, lo segundo un vicio de inconstitucionalidad.*

*Voto salvado del Magistrado Rafael A. Camejo.*

Partiendo pues de la ilegalidad de los actos administrativos es como se ha debido estudiar y se ha debido resolver la cuestión surgida entre el postulante y la administración, dejando de lado otra consideración de índole constitucional, porque aquí se trata de la lesión de un interés particular.

De consiguiente es competente esta Sala Federal como Tribunal de lo contencioso y es inoperante la actuación de la Corte en pleno.

A nuestro modo de ver, cuando el "Director de la Sección de alquileres" de la Comisión Nacional de Abastecimiento, organismo administrativo, suscribió una actuación que sólo podría dictarla el Comisionado Nacional de Abastecimiento conforme al Decreto que se cita, incurrió aquel funcionario en un abuso de poder, configurando por su falta de competencia.

Calificar la actuación de dicho funcionario como "Usurpación de poder", es una impropiedad, que sólo encuentra explicación en la reincidencia a confundir lo administrativo con lo constitucional.

Sabemos que la competencia es limitada, y que es fundamental dentro del sistema de nuestra constitución, que los agentes públicos obren dentro de los límites de su competencia. El funcionario que actúa, pues, excediéndose de su competencia se extralimita, porque ya no ejercita la soberanía o mejor la parte de ella que le fue delegada. Es el mismo caso del representante que obra fuera de los límites de su representación.

Pero hay que reconocer una incompetencia y también una extralimitación de orden constitucional y una de orden administrativo. La primera se deriva directamente de la Constitución y es en nuestro régimen constitucional, una incompetencia o extralimitación de poderes. Una incompetencia político-Social podríamos llamarla, cuya finalidad ha sido históricamente de amparar la Constitución contra la acción violenta y arbitraria. Su calificación misma lo dice "Usurpación de Poder" que se resuelve en autoridad ilegítima.

En este sentido restringido alude nuestro constituyente en el artículo 42 de la Constitución. "Es igualmente nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o reunión del pueblo en actitud subversiva".

Nuestra legislación sanciona los actos inficionados de este vicio con la ineficacia o nulidad radical, como provenientes de una auto-

ridad usurpada; de una autoridad ilegítima; de autoridad fundada en la arbitrariedad o en la violencia, o en cualquier otro hecho desprovisto de todo respaldo legal.

Pero al lado de esa incompetencia se encuentra la que proviene de la actividad de la administración dentro de la función administrativa la cual se resuelve dentro de la jerarquía administrativa y en la última instancia en la contención administrativa, y que hace a los actos ilegales.

Su primer carácter es que en estos casos no hay un interés social en juego, ni conviene declarar tampoco, en resguardo de la Constitución desprovisto de toda existencia jurídica, el simple acto realizado por la administración con ocasión de una postulación de un particular interesado. En estas situaciones los actos sólo son anulables.

Cuando el particular reclama a la Administración una actuación que considera ilegal hay una contención entre partes, que se resuelve entre partes y cuyos efectos se circunscriben a las partes.

El Director de la Sección de Alquileres está dentro de la jerarquía administrativa de la Comisión Nacional de Abastecimiento. Es de consiguiente funcionario y autoridad legítima y la cuestión impugnada es materia de dicho organismo. Al suscribir una actuación que correspondía al Comisionado Nacional y no a él, ejecutó un acto no comprendido en sus atribuciones, pero susceptible de ser rectificado, modificado o revocado, a petición del interesado; en primer término ante el Superior Jerárquico. De no haberse logrado ello, jurisdiccionalmente, ante la justicia administrativa.

Esta actuación podría también ser confirmada por el término prescrito para la caducidad de la acción.

No existe, pues, atentado de poder, lesión directa de la Constitución, bastante para mover la Corte en pleno en esta simple cuestión de carácter administrativo, surgida entre la Administración Pública y la firma S.S. la competencia es de esta Sala. Salvo, por las razones expuestas, mi voto en esta decisión.

583.

CF

2-6-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 98-99

*Existe el vicio de extralimitación de atribuciones en el acto administrativo cuando el funcionario que lo dictó invade atribuciones que están conferidas a otro funcionario, que realiza su actividad en ejercicio del mismo Poder Ejecutivo.*

La extralimitación de funciones supone, según jurisprudencia constante de la Corte, la invasión o interferencia de un funcionario en atribuciones que no le corresponden y que le están específicamente señaladas a otro; en el caso de autos, aparece el Ministerio de Fomento oyendo y decidiendo una apelación interpuesta contra una

decisión de la Oficina de Inquilinato, para lo cual tiene indudablemente atribuciones, ya que así lo dispone expresamente la parte final del artículo 3º del Decreto N° 421 dictado por la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela: "Los recursos que los interesados hagan valer contra las decisiones de la mencionada Oficina (de Inquilinato) serán resueltos con carácter definitivo por el Ministerio de Fomento", por lo cual no ha incurrido el Ministerio de Fomento en el vicio que se le imputa y así se declara.

584.

CSJ - SPA

22-4-65

G.F. N° 48, 1965, pp. 58-60

*Toda función ejercida por un Instituto Autónomo, en la cual actúe con extralimitación de las atribuciones dadas a este por el Decreto que lo rige será un acto viciado por ilegalidad.*

Por no haberse determinado en la Resolución impugnada, de manera específica, la atribución que facultaba al Instituto Nacional de Deportes para dictar esa decisión, e intervenir así en las actividades de la Federación Venezolana de Tiro, se hace necesario analizar las facultades de dicho Instituto en lo que concierne a sus relaciones con las asociaciones deportivas a él afiliadas.

De las atribuciones especificadas en el artículo 14 del Decreto ya citado, la contemplada en el N° 6, faculta al Directorio del Instituto para "autorizar la inscripción de las entidades deportivas en el Registro a que se refiere el artículo siguiente, a cuyo efecto estudiará y aprobará o improbará los estatutos o reglamentos de dichas organizaciones".

El artículo 15 *ejusdem* —al que se alude en la atribución transcrita dispone que el Instituto llevará un Registro de Entidades Deportivas, en el cual se precederá a la inscripción de toda sociedad, empresa, club o comité que se dedique en Venezuela a actividades deportivas; que los interesados, a los fines de la inscripción, remitirán junto con la correspondiente solicitud, dos ejemplares de los reglamentos o estatutos de la entidad. "En dicho escrito —añade la norma— el representante de ésta prometerá que las actividades de la asociación se ajustarán a las normas oficiales vigentes en materia deportiva".

Finaliza esta norma con la siguiente disposición: "El Instituto podrá cancelar una inscripción cuando a su juicio las actividades de la respectiva entidad sean contrarias a los intereses del deporte nacional".

De lo expuesto se desprende de manera clara, que, con relación a las entidades deportivas, el Instituto Nacional de Deportes tiene las siguientes facultades: a) autorizar su inscripción en el Registro de ese Organismo, previa aprobación de sus estatutos o reglamentos;

y b) cancelar su inscripción cuando a su juicio las actividades de la entidad sean contrarias a los intereses del deporte nacional.

Pero ni esas atribuciones, ni en las otras previstas en el Decreto de su creación, existe disposición alguna que autorice la intromisión del Instituto Nacional de Deportes en la vida y funcionamiento de las entidades deportivas a él afiliadas, hasta llegar, como se hizo en el caso de autos, a convocar Asambleas de esas sociedades privadas, fijar el objeto de las mismas y presidir las reuniones así convocadas.

Hay que observar, además, que la Federación Venezolana de Tiro es una sociedad civil, debidamente registrada, cuya actividad se rige por sus propios estatutos sociales, en los cuales se indican cuáles son sus órganos directivos, la forma de elegirlos, y la manera de ser convocadas las asambleas en los que ellos han de ser electos. Tales disposiciones no pueden ser modificadas, derogadas o interpretadas sino por la propia asamblea, que es la autoridad suprema de la asociación. Por consiguiente, ninguna otra organización, pública o privada, puede interferir la actividad de una sociedad de esta naturaleza.

Si el Instituto Nacional de Deportes tuvo conocimiento de que la crisis producida en el seno de la Federación Venezolana de Tiro hacía que las actividades de esta entidad fueran contrarias a los intereses del deporte nacional, tenía facultad para cancelar su inscripción en dicho organismo hasta tanto fuera solucionada la situación irregular surgida; pero no podía aquel Instituto, sin excederse en sus facultades legales, intervenir, como lo hizo, en la vida misma de aquella asociación.

Por consiguiente, al dictar la Resolución impugnada en este proceso, sin que el Decreto que lo rige lo autorizara para ello, el Instituto Nacional de Deportes se extralimita en sus atribuciones, resultando así viciado el acto contenido en esa Resolución, por violación del artículo 14 del citado decreto, y, por consecuencia, el artículo 117 de la Constitución que ordena al Poder Público sujetar el ejercicio de sus atribuciones a la Constitución y a las leyes.

585.

CSJ - SPA

27-1-71

G.O. N° 1472 Extr., 11-6-71, p. 18

Dicha delegación vicia de nulidad el acto impugnado en lo que concierne a aquella parte de la disposición que deja a cargo del Ministerio de Comunicaciones dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de Pilotaje; pero no constituye un acto de usurpación de autoridad —como se afirma en el libelo de demanda— sino de extralimitación de atribuciones, porque aquella supone el ejercicio del poder público por quien no sea órgano agente del

Estado o por quien, aun siéndolo, invada la esfera de competencia claramente asignada a otra autoridad.

Véase Nos. 31, 32, 37, 96, 210, 212, 213, 240, 253, 290, 474, 491, 492 y ss., 516, 525, 551, 574, 580, 583, 586, 587, 604, 611, 660.

b. *La desviación de poder*

586.

CF

24-11-53

G.F. N° 2, 1953, pp. 185-186

*Existe desviación de poder en el acto administrativo, cuando la autoridad administrativa, si bien legalmente investida con la facultad de ejecutar el acto, se sirve del poder que efectivamente tiene, pero con miras a una finalidad distinta a aquella para la cual le fue otorgado.*

Entre los llamados vicios de los actos administrativos, está el “exceso de poder”, el cual puede ser *jurisdiccional* o meramente *administrativo*. El primero, que se confunde con la “usurpación de atribuciones”, se relaciona con la inconstitucionalidad de los actos del Poder Público por violación de preceptos estampados en la Carta Fundamental, debido a invasiones o interferencias de un Poder en otro. Esto es lo que nuestra Constitución llama “extralimitación de atribuciones y facultades” (artículo 41). En tanto que el exceso de poder en la teoría del acto administrativo puede revestir y reviste diversas formas, siendo una de ellas la de exceso por *desviación*, lo que ocurre cuando la autoridad administrativa si bien legalmente investida con la facultad de ejecutar el acto, se sirve del poder que efectivamente tiene pero con miras a una finalidad distinta de aquella para la cual le fue otorgado. De modo que esta figura aparece cuando la Administración utiliza sus poderes con un objeto diferente del que la Ley le ha asignado. Otra figura se presenta cuando la Autoridad tergiversa la verdad de los hechos sometidos a su dictamen, para deducir consecuencias que no responden a esa verdad. Tal es el *tergiversamiento*, llamado también “falso supuesto” en nuestro ordenamiento procesal ordinario.

En el caso de autos, es irrevocable a duda que la Comisión Nacional de Abastecimiento cometió el error acabado de indicar. Porque, constando, como consta, por el Informe del Fiscal competente, que “el inmueble que ocupa la Familia G. —solicitante del desalojo— tiene suficientes comodidades para las personas que habitan en él”, y que, por lo tanto, a juicio de dicho funcionario fiscal, “no tiene necesidad dicha familia de ocupar el inmueble cuya desocupación solicita”, como textualmente se lee en aquel instrumento, mal podía establecer el Organismo regulador lo que en su Resolución se lee, esto es, que “por información del Servicio Fiscal y demás recaudos que cursan en el expediente aparece comprobada la causal

*alegada*”, justificando así la petición de la propiedad y ordenando el consiguiente desalojo del inquilino. No es conforme con la verdad procesal tal aserto, pues aparte de no aparecer en autos otros recaudos sobre el particular, las expresiones del Fiscal que se dejan transcritas contradicen la aseveración de la Comisión Nacional de Abastecimiento. En presencia de este Informe, y no existiendo más recaudos, la expresada Comisión ha debido rechazar el pedimento de la Familia G. de C.; y por no haberlo hecho así, decidió al margen de la legalidad.

Tal infracción sería motivo suficiente para declarar la nulidad del acto administrativo controvertido, aun emanado del propio funcionario llamado por la Ley a proferirlo.

587.

CF

28-9-54

G.F. N° 5, 1954, pp. 217-218

*El acto administrativo viciado por desviación de poder es aquel que, aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo, y en forma tal que aparece subordinado a la Ley, en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa.*

La Corte observa:

Es cierto que las autoridades administrativas cuyos actos han sido impugnados por ilegalidad procedieron en ejercicio de Facultades, Funciones y atribuciones legales; que ellas no usurparon atribuciones ni invadieron la esfera de acción de otros funcionarios; que las disposiciones y principios establecidos en la Constitución Nacional no han sido infringidos todo ello es cierto, sin duda alguna. Pero, también lo es que las autoridades administrativas no pueden obrar Ad-Lisitum cuando están de por medio los derechos de los administrados; que los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarrea su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales y con ellos no usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Estaremos entonces, como lo estamos en el caso de autos, en presencia de un acto administrativo viciado por desviación de poder, pues aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la Ley, en su espíritu o en el fondo es realmente contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa.

No es que el agente público carezca de competencia para ejecutar el acto; ni que éste choque contra una disposición legal o norma obligatoria; ni que se omitan determinadas formalidades exigidas por la ley; sino que, no obstante emanar el acto de autoridad

competente y encuadrarse objetivamente dentro de la ley, repugne a los principios de la equidad, y, de consiguiente, amenace el funcionamiento regular y seguro de los servicios públicos, que, en un estado de derecho como el que garantiza nuestro ordenamiento jurídico, ha de constituir meta invariable como genuina expresión de democracia orgánica. Porque la actividad administrativa en el estado de derecho está condicionada por la ley a la obtención de determinados resultados; y por ello no puede la Administración Pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador, aun cuando aquéllos respondan a la más estricta licitud y moralidad pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste. Como le enseña la doctrina, la ley atribuye a la autoridad administrativa el ejercicio de cierta facultad, pero se le atribuye para obtener un fin determinado; si la autoridad administrativa se sirve de tal poder, que efectivamente le ha sido conferido —como en el caso de autos— para obtener un fin distinto de aquel buscado por la ley, desvía la finalidad de ésta, y por ello se dice que hay “desviación de poder”. Lo mismo ocurre —y también encuéntrase este vicio en el caso de autos— cuando la autoridad administrativa da por ciertos algunos hechos que no constan en el expediente. Así tenemos que, tras de aceptar como propietario del inmueble en cuestión a determinada persona —en el caso, M. R.D.—, se acepta luego como tal otros sujetos, sin que de autos aparezca ni la transferencia del derecho de propiedad por parte del titular reconocido ni el fallecimiento de éste para erigir en causahabientes a la sedicente Sucesión R. S. Y por último, se acoge como bueno el ofrecimiento de un inmueble situado en otra población, en sustitución del que se acuerda desalojar, ubicado en la capital de la República.

Hay sin duda alguna, motivo suficiente para la impugnación de los actos administrativos de referencia, viciados como están en cuanto a su orientación, pues no responden a los principios de la equidad, ni a la verdad procesal, de imperativo acatamiento en nuestro ordenamiento jurídico.

588.

CF

2-6-58

G.F. N° 20, 1958, p. 99

*El acto administrativo está viciado de desviación de poder cuando la Administración usa sus poderes con finalidades distintas a las determinadas en la Ley.*

—Se atribuye al Ministerio de Fomento haber incurrido en exceso de poder al dictar la Resolución impugnada. Conocida en la distinción del exceso de poder *jurisdiccional*, que se confunde con la usurpación de atribuciones, y el cual acarrea la nulidad del acto afectado, y el exceso de poder meramente *administrativo*, que

surge cuando la administración usa sus poderes con finalidades distintas a aquellas determinadas en la ley. En el caso que nos ocupa no aparece que la Resolución atacada hubiera incurrido en el vicio administrativo alegado, en ninguna de sus dos formas, ya que, como se ha dicho, sin entrar a analizar el fondo de la decisión, el Ministerio de Fomento actuó dentro del marco de las atribuciones que la ley de la materia le señala, por lo cual la Corte considera que el acto en cuestión está libre del vicio que se le atribuye.

589.

CSJ - SPA

8-1-70

G.O. N° 29122, 16-1-70, pp. 217.488/89

*Es desviación de poder aquella actividad de la administración que persigue una finalidad diferente a la prevista en las disposiciones pertinentes.*

Establecido lo anterior, es decir que sobre el lote de terreno construyó la Nación, a través de organismos oficiales, las edificaciones a que se ha hecho referencia, corresponde analizar el Decreto N° 310, dictado por el Ejecutivo Nacional, con fecha 13 de abril de 1965 y publicado en la Gaceta Oficial N° 27.715 de la misma fecha, por el cual se ordenó la expropiación de los bienes de propiedad particular que sean requeridos para la ejecución de los trabajos de acondicionamiento, remodelación y reconstrucción de los Barrios "Pinto Salinas", "Párate Bueno" y "Moraima".

En dicho Decreto se declaró zona afectada por la ejecución de la mencionada obra, los terrenos comprendidos dentro de los siguientes linderos: Norte, línea en forma irregular que constituye el pie del talud sur del Terminal del Teleférico en la sub-estación de Maripérez; Sur, línea recta en prolongación del borde Sur de la Calle 6ª transversal de Maripérez y fondo de las parcelas que dan su frente a la 7ª Avenida de Maripérez; Este, línea en forma irregular que constituye el fondo de las parcelas que dan su frente a la Avenida Principal de Maripérez; y Oeste, línea que constituye el borde oeste de la Avenida Principal de la Urbanización "Simón Rodríguez". Area aproximada: 76.720 M2; asimismo se autorizó al Centro Simón Bolívar C. A. para que efectuara las expropiaciones, quedando dicha empresa subrogada en todos los derechos y obligaciones que correspondan a la Nación Venezolana a los fines mencionados, y encargado de la ejecución del Decreto, el Ministro de Obras Públicas.

En cumplimiento del Decreto anterior, el Centro Simón Bolívar C. A., intentó juicio de expropiación contra la empresa Nelson C.A., propietaria de los terrenos afectados por la medida del Ejecutivo Nacional y la empresa demandada convino en la expropiación, convenimiento que, a juicio de la Sala, ciertamente se imponía, como lo asevera la empresa expropiada, ya que el lote de terreno

se encontraba materialmente ocupado por el Centro Simón Bolívar C. A. y en él se habían construido obras permanentes, de evidente utilidad pública, como son los treinta y seis bloques de apartamientos que integran la Urbanización Pinto Salinas Este.

El tribunal de la causa (Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda) dictó sentencia el 8 de agosto de 1966, declarando consumado el convenimiento y formulando pronunciamiento expreso acerca de los siguientes puntos: 1) "que con arreglo a los linderos expresados por la entidad expropiante en su solicitud, la superficie total del lote a expropiarse es de ochenta y un mil seiscientos ochenta y tres metros cuadrados con veinte décimetros (81.683,20 M<sup>2</sup>), y sus linderos son los que se determinan en el informe rendido por los peritos en la articulación abierta al efecto, linderos que ya se dejaron indicados anteriormente. En consecuencia, no es dicha superficie de setenta y seis mil setecientos veinte metros cuadrados (76.720 M<sup>2</sup>), como se dice en la solicitud de expropiación" y 2) "que la expropiación parcial según el dictamen de los mismos expertos deja inutilizada una porción o lote, aislada dentro de la porción expropiada, de una superficie de nueve mil ciento cincuenta y ocho metros cuadrados (9.158 M<sup>2</sup>)".

A juicio de la Sala, con el Decreto expropiatorio, (Nº 310), y con la sentencia que declaró consumado el convenimiento de la empresa expropiada se normalizó el procedimiento que se venía cumpliendo en torno a las obras realizadas por el Centro Simón Bolívar C. A., en terrenos de propiedad particular y en relación con los cuales no se habían cumplido los requisitos que establece el artículo 3º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

El Decreto de la Presidencia de la República Nº 791, cuya nulidad se pide, fue dictado el día 6 de abril de 1967, un día antes de la fecha señalada para la cancelación de la cantidad fijada como indemnización. En virtud de dicho Decreto se deroga el Nº 310, por el cual se ordenó proceder a la expropiación, y en él se dispone desafectar los terrenos; en la misma fecha, la Presidencia dicta el Decreto Nº 792, cuya nulidad también ha sido solicitada, y dispone proceder a la adquisición de los terrenos sobre los cuales está construida la Urbanización Pinto Salinas o la expropiación de los mismos, si fuere necesario.

En cumplimiento del Decreto Nº 791, el Centro Simón Bolívar C. A. desistió del procedimiento expropiatorio, el cual fue considerado improcedente por el tribunal de la causa, de cuya decisión apeló la expropiante, y por virtud de ella subieron los autos a esta Suprema Corte en donde la mencionada apelación se encuentra pendiente de sentencia.

En opinión de la Sala, ha quedado debidamente comprobado que en los terrenos de propiedad de la demandante, situado al norte de la Plaza Andrés Bello y dentro de los linderos ya señalados, se

realizaron trabajos de reconstrucción en los barrios que allí se encontraban, que en los mismos terrenos se construyeron, por el Centro Simón Bolívar, treinta y seis bloques de apartamentos y que, posteriormente, con fecha 13 de abril de 1965, el Ejecutivo Nacional ordenó la expropiación de los terrenos en cuestión, procedimiento éste que culminó con el convenimiento de la expropiada y la correspondiente homologación por parte del tribunal de la causa.

La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, dispone, en su artículo 2º que “se considerarán como obras de utilidad pública o social, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Gobierno de la Unión, de los Estados o las Municipalidades, los Institutos Autónomos, o de particulares, o empresas debidamente autorizados” y artículo 11 *ejusdem*, establece que “se exceptúan de la formalidad de declaratoria previa de utilidad pública, por ser evidentemente de esta naturaleza, las construcciones de... urbanizaciones obreras...” En todos estos casos, dispone el aparte único del mismo artículo, bastará el Decreto de la Autoridad a cuya jurisdicción corresponda la obra respectiva.

Comprobado como ha sido, que antes de dictarse el Decreto expropiatorio N° 310, ya se habían construido en el lote de terreno, por gestión del Gobierno Nacional, los treinta y seis bloques de apartamentos que integran la urbanización obrera “Pinto Salinas Este”, es evidente que ante la imposibilidad de que dichos terrenos fueran reivindicados por sus propietario, por existir en ellos una obra permanente de utilidad pública, sólo correspondía el pago de lo expropiado.

En sentencia reciente (de fecha 11 de febrero de 1969), la Sala, ratificando su jurisprudencia, estableció que las disposiciones pertinentes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no pueden referirse, simplemente, a las obras por hacer, sino también a las ya hechas, ya que “sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se ha construido, y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción”.

A la luz de estos principios es pertinente señalar que el Decreto N° 791, en virtud del cual se deroga el N° 310, —que ordenó la expropiación— desconoce el hecho de que ya la obra estaba construida, y habitada, y el N° 792, que ordena “de nuevo” la expropiación de los mismos terrenos aun cuando con una cabida menor, también desconoce, que el lote ya estaba ocupado y había sido objeto de una sentencia de expropiación.

La Sala comparte el criterio expuesto por la Procuraduría General de la República, de calificar como “un caso típico de desviación de poder” los decretos impugnados, ya que a través de ellos se ha tratado de obtener beneficios para la Administración, utilizando pro-

cedimientos que “no encajan exactamente dentro de la finalidad estricta de los Poderes que se utilizaron”.

En efecto, la finalidad perseguida por el Decreto N° 791, no fue la de prescindir del procedimiento expropiatorio, ya que, con la misma fecha, se dictó el Decreto N° 792, que afecta la misma cosa expropiada, aun cuando en una cabida menor, la verdadera finalidad, como lo expresa el dictamen de la Procuraduría General de la República, fue la de iniciar de nuevo el procedimiento y tener otra oportunidad de establecer un precio más conveniente a los intereses de la Nación y tales procedimientos contribuyen, indudablemente, a desnaturalizar el juicio expropiatorio.

Más aún, no existía justificación alguna para dictar los Decretos impugnados, ya que los terrenos en cuestión habían quedado expropiados de hecho y de derecho en virtud de los diversos actos ejecutados por la administración, por lo cual aquellos Decretos carecían totalmente de objeto cuando fueron dictados.

Por tales razones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demanda de nulidad de los actos administrativos contenidos en los Decretos Ejecutivos números 791 y 792 de fecha 6 de abril de 1967, publicados en la edición N° 28.299 de la Gaceta Oficial de fecha 6 de abril de 1967.

*Véase Nos. 82, 197, 406, 474, 497 bis, 514, 516, 590, 592.*

c. *El exceso o abuso de poder: el falso supuesto*

590.

CF

9-8-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 133-134

*Quando al dictar un acto administrativo la Administración tergiverse los presupuestos de hecho del acto, este está viciado de abuso o exceso de poder.*

El acto administrativo puede haber sido dictado por el órgano competente aun dando cumplimiento a los preceptos de la ley positiva —y en tal caso no podría tildárselo propiamente de “ilegal” en el sentido estricto del vocablo—, pero, dentro de esa apariencia de legalidad, el acto puede adolecer de otros vicios, como el de exceso o abuso de poder contemplado por el ordenamiento jurídico venezolano...

Quando la ley venezolana habla de “abuso de poder” para sancionar con la nulidad los actos que lo contengan, no se contrae exclusivamente a la transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que, mira también otros vicios que pueden infirmar los actos de la administración. Por eso distingue netamente “le-

galidad o abuso de poder". Y este abuso de poder puede cometerlo cualquier funcionario aun en el caso de darle cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o "precepto legal expreso", porque en la aplicación de ese precepto legal bien puede haber tergiversado los presupuestos de hecho que autorizan la actuación del funcionario. Es lo que en la doctrina se llama desviación de poder, exceso o abuso de poder, como dice la ley venezolana.

591.

CF

9-8-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 135-136

*Hay abuso o exceso de poder cuando el funcionario tergiversa la verdad procesal, denudándose los hechos que sirven de presupuesto al acto administrativo.*

Santi Romano enseña que "están afectados con el vicio de desición de poder aquellos actos que, a pesar de conservarse siempre formal y aparentemente dentro de los límites de las facultades discrecionales, éstas son usadas para fines distintos de aquellos para los cuales fueron atribuidos al funcionario esas facultades... Ahora, pues, si bien no deben confundirse la desviación de poder, creación del Consejo de Estado Francés (*detournement de pouvoir*) con el exceso de poder de la ley venezolana, por cuanto con el primero se obtiene una finalidad distinta de la buscada por el legislador, el segundo consiste llanamente en hacer uso indebido del poder que es atribuido al funcionario independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal denudándose los hechos, o bien por cualquier otra causa, lo cierto es que entre ambos existen apreciables puntos de contacto. El abuso de poder se caracteriza, más que en ningún otro aspecto, en el llamado "Travisamento dei facto" del Derecho Italiano, o sea lo que la doctrina procesal denomina "Tergiversamiento", reglamentado en el artículo 435 de nuestro C. P. C., así: "Cuando los jueces hayan dado por probado un hecho con pruebas que por la ley sean improcedentes para demostrarlo; cuando a una prueba que no reúna los requisitos exigidos por la ley, le hayan dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye como si estuviera debidamente hecha; cuando basen sus apreciaciones en falso supuesto, atribuyendo la existencia en un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan de autos, o cuya inexactitud resulte de actas o instrumentos del expediente mismo no mencionados en la sentencia".

Pues bien, esto mismo es lo que se presenta en el derecho administrativo. Si la administración, sin violar un precepto legal realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido "una efectiva transgresión de la constitución o de la ley positiva", que son los

únicos casos en los cuales, —según el criterio sustentado en este proceso por los personeros de la Nación—, puede la Corte Federal ejercer el control de su autoridad; pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede transpasar los lindes de la verdad y de la equidad.

592.

CSJ - SPA

22-5-63

G.F. N° 40, 1963, pp. 236-237

*Es ilegal el acto administrativo fundado en hechos no comprobados.*

Es procedente el presente recurso, de conformidad con la cuarta Disposición transitoria de la Constitución Nacional, según la cual “mientras la Ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses, a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial”.

Las causas de pérdida de la nacionalidad adquirida se enumeran y expresan en el artículo 11 de la Ley de Naturalización que en su ordinal 6°, dice: “Los venezolanos por naturalización perderán la nacionalidad: . . . 6° Cuando la adquieren en fraude de la Ley”.

En orden a lo expuesto, la nacionalidad adoptada es revocable por virtud de una cualquiera de las causas específicas contenidas en el citado artículo 11 de la Ley, cuyo ordinal 6° ha servido de base a la Resolución apelada. Pero no está demostrado en autos, como lo afirma dicha decisión, que la Ley o los derechos que de ella se derivan hubieren resultado frustrados por la acción y conducta de la recurrente, con ocasión del proceso de naturalización que culminara con el otorgamiento de la Carta de Naturaleza a la ciudadana de origen francés R.H.G., elementos aquéllos que vendrían a constituir los presupuestos de fraude señalados por el legislador. En esta eventualidad, la decisión administrativa se halla determinada por la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en dicha norma, claramente estatuida para obligar a la Administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente. Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente, la Resolución Ministerial, resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. A juicio de la Sala no es posible atribuir mérito probatorio a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la

norma legal aplicada en la Resolución pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto, en ella se dice que la nombrada ciudadana “continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho”; mas no existe en el expediente administrativo ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad.

Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, por haberse fundado en hechos no comprobados y porque al dictarla, la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal, cuyo texto resulta así claramente quebrantado.

593.

CSJ - SPA

30-5-74

G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, pp. 22-23

*La discrecionalidad del funcionario público al apreciar los hechos no puede conducir a la arbitrariedad.*

La Corte observa:

Como toda figura nacida y desarrollada en una rama del derecho, la del falso supuesto —creación del derecho procesal— no puede ser trasladada a otra rama en forma mecánica. Es preciso determinar previamente si las situaciones, en uno y otro caso, guardan suficiente relación de identidad, que justifique la aplicación por analogía de ciertas reglas cónsonas con esa situación. En este orden de ideas, es conveniente recordar que el falso supuesto —en su sentido técnico, y no como figura retórica— está vinculado al deber de los jueces de atenerse a lo alegado y probado en autos, sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones ni argumentos de hechos no alegados ni probados (artículo 12 del Código de Procedimiento Civil), salvo las excepciones indicadas en el artículo 11 *ejusdem*.

La importancia que para el legislador procesal tiene la citada norma, justificó que, por excepción, autorizase a la Casación para entrar a conocer de hechos, cuando se alegue infracción de ley expresa para valorar el mérito de la prueba, lo cual procede —entre otras causales taxativas que señala el artículo 435 *ejusdem*—. “Cuando basen (los jueces) sus apreciaciones en falso supuesto, atribuyendo la existencia en un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un hecho con pruebas que no aparezcan de autos, o cuya inexactitud resulte de actas o instrumentos del expediente mismo no mencionados en la sentencia”.

De lo expuesto no debe inferirse que el falso supuesto no pueda ser aplicado en lo atinente al procedimiento constitutivo, o de

impugnación en vía gubernativa, de los actos administrativos, sino tan sólo que ello sería posible en la medida que lo permitan dichos procedimientos, que en ellos aparezcan caracteres y regulaciones similares a las del contencioso ordinario. Cabe, en tal sentido, señalar que la jurisprudencia de la Corte ha insistido en que la circunstancia de que la autoridad administrativa no esté —por regla general— sujeta de igual manera que los jueces a un procedimiento predeterminado para el establecimiento de sus decisiones, no significa ni que pueda fundamentar éstas en hechos no comprobados, ni que la incorrecta o errónea calificación de los hechos escape a la censura de la autoridad judicial. Así, en sentencia de 8 de junio de 1964, este Alto Tribunal estableció: "...en el acto administrativo a que se concreta la resolución ministerial cuya nulidad se ha demandado, el funcionario de la Administración Pública (Ministerio de Fomento) ha obrado en la esfera de sus atribuciones al dictar la resolución, y desde este punto de vista su decisión es inobjetable, pero no sucede lo mismo cuando se examina el aspecto formal de su actuación administrativa, la que por serlo, no le eximía de la obligación de juzgar conforme a lo probado en el expediente, de suerte que el supuesto de la norma legal guardara correspondencia con los hechos, no estándole permitido en ningún caso dar por probados los hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial, de indiscutible valor cuando ella es conforme a la realidad, pero igualmente revisable o descartable si se comprueba por otros medios de autos que la prueba final no es verdadera. Es tan rigurosa la exigencia de la Ley a este respecto, que la discrecionalidad en la apreciación de los hechos en un caso determinado de parte del funcionario, con todo y estar revestida de cierta amplitud dentro del marco de la Ley, nunca aquella puede conducir a la arbitrariedad. Si esto ocurre, el acto administrativo es irregular por vicio de ilegalidad".

Con anterioridad, y en un vecino orden de ideas, la Corte Federal, en sentencia de 9 de agosto de 1957, había decidido que "...si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el cual altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución o de la ley positiva (...); pero no puede caber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad".

En el caso *sub judice* no puede sostenerse, como pretende la impugnante, que los funcionarios administrativos hayan sacado elementos de convicción fuera de los autos, cuando en rigor lo que efectuaron fue un juicio de carácter técnico —cuya eventual incorrección no puede calificarse como falso supuesto—, el cual queda integrado al expediente administrativo por virtud de la apreciación efectuada y constituye, precisamente, el motivo de la provi-

dencia administrativa. No encuentra la Corte que los funcionarios reconocedores, y con ellos el Ministro de Hacienda, hayan prejuzgado sobre el eventual uso que a la mercancía importada daría su introductor, sino que estimaron que aquella era impropia para el uso previsto en la respectiva clasificación arancelaria, pues "...la poca torsión y tensión (de la fibra) sólo permite su uso en telares industriales...", con lo cual, evidentemente, es incompatible el requisito de que esté acondicionada para su venta al detal. Por otra parte, y como aparece del expediente administrativo, el importador no acompañó, a sus diversos recursos jerárquicos y de reconsideración, prueba alguna que desvirtuase el referido juicio técnico, pues se limitó a reiterar la corrección de la denominación arancelaria por él declarada, sin más. No procede, en consecuencia, la denuncia de falso supuesto de la actuación administrativa formulada en el libelo de demanda.

Véase Nos. 240, 317, 365, 504 y ss., 506, 514, 516, 525, 572, 574, 578, 579, 585, 586, 587, 588, 594.

### C. Vicio en la forma

594.

CF

13-3-56

G.F. Nº 11, 1956, pp. 123-124

*Los vicios de forma de los actos administrativos no son vicios de inconstitucionalidad.*

Si en virtud del citado artículo 20 de la Ley de Patentes de Invención, es precisamente el Ministro de Fomento y no otra autoridad, quien está facultado para anular las patentes obtenidas en contravención de la ley de la materia, es obvio que cuando ese alto funcionario hace uso de tal facultad, está actuando dentro del marco de sus atribuciones específicas, y de ninguna manera usurpando las que corresponden a una autoridad distinta. La circunstancia de que el funcionario dicte su providencia fuera del término establecido por la ley, o incurra en cualquier otro vicio semejante, no constituye en modo alguno una ilegalidad por exceso de poder o por cualquier otro motivo, cuestión ésta que es por completo extraña a la Constitución. No se debe confundir el vicio de inconstitucionalidad, cuya acción impugnativa es por naturaleza imprescriptible, son los vicios de ilegalidad, los cuales, como lo reconoce el auto, tienen señalado término especial, bien para impugnarlos en alzada, como ocurre justamente con la materia de que se trata, en la cual el artículo 20 de la ley establece el lapso de tres meses para hacer uso del recurso de apelación, o bien con los actos administrativos en general, cuya impugnación por ilegalidad sólo puede hacerse dentro del lapso señalado en la Ley Orgánica de la Corte Federal. En el caso de autos, no hay, pues, violación alguna de la Constitución; y así se declara.

595. CSJ - SPA 14-8-63  
G.F. N° 41, 1963, p. 303

*Los errores materiales no pueden considerarse vicios suficientes para producir la nulidad del acto administrativo.*

Los errores en las citas de disposiciones legales cometidos en los actos administrativos no son por sí mismos causa de nulidad. La anulabilidad proviene de la falta de atribuciones en el funcionario que los dicta y, en general, de la violación de disposiciones constitucionales o legales.

596. CSJ - SPA 28-1-73  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, pp. 23-24

*La falta de firma de un acta fiscal por los interesados y funcionarios produce la nulidad del acto administrativo dictado con base en ella.*

A este respecto, esta Corte ha dicho en fallo de reciente fecha, lo siguiente: "El incumplimiento de lo ordenado por el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto al levantamiento previo de un "acta que deben firmar según el caso el funcionario y el contraventor o el Jefe o encargado del establecimiento, u oficina", es una omisión en la que incurrió la autoridad administrativa en el presente caso, como lo comprueban las actuaciones que forman el expediente administrativo. En efecto, el funcionario técnico de campo en materia de hidrocarburos, dice haber comprobado la infracción el 24 de abril de 1969, y haber discutido el caso con los señores "Roberto Noroño y Adolfo Pineda, Jefe y Supervisor de producción de la empresa"; pero el acta levantada para dejar constancia de los hechos que sirven de fundamento a la sanción no aparece suscrita por dichos ciudadanos ni por otro funcionario de la concesionaria. Tal deficiencia en la tramitación administrativa, no sólo infringe el texto legal citado sino también el legítimo derecho de defensa del conoconesionario quien a juzgar por la expresada omisión no tuvo la oportunidad de exponer sus defensas y excepciones antes de ser condenado. Por consiguiente el acto administrativo impugnado adolece de un defecto en su tramitación lo suficientemente grave como para acarrear su nulidad".

Ahora bien, tal fallo es perfectamente aplicable al presente caso, pues, aunque la Resolución impugnada alude a la comunicación POL-7.500 de 17 de agosto de 1970, de la referida empresa, en la cual "ésta reconoce que el derrame se produjo por escape de petróleo por el tubo de venteo de gas", dicha comunicación también asienta que es originada "Con relación a la llamada hecha a esta Compañía

por el señor J. Villalobos”; pero es lo cierto que en el acta prevista por el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no se cumplieron los requisitos que ella debe contener, tales como su notificación y firma por parte del interesado ni la exposición de éste, si lo desea, acerca de los hechos que se le imputan. La disposición legal últimamente citada es de orden público y por lo tanto, su cumplimiento es de estricta observancia; ella viene a ser, guardando las distancias, como la declaración indagatoria en los juicios penales; y la falta de cumplimiento de los requisitos en ella previstos hacen nulo cualquier acto administrativo que, en un acta ilegal, tengan su basamento, como ocurre en el presente caso.

597.

CSJ - SPA

7-11-73

G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 33

*La firma y notificación de los interesados es un requisito de forma y de validez de los actos administrativos. .*

La resolución apelada señala con toda claridad los hechos que, a juicio de la autoridad administrativa, constituyen la infracción legal atribuida a la recurrente en los términos siguientes: “La Compañía Shell de Venezuela Limited hizo modificaciones en el patio de tanques El Calvario, propiedad de la citada compañía, ubicado en el Municipio Encontrados, Distrito Colón del Estado Zulia, al cambiar de sitio e instalar un tanque de un mil (1.000) barriles en un lugar distinto al que se encontraba instalado sin haber participado a este Ministerio y en consecuencia, sin el estudio y anuencia previa del funcionario competente”.

La Resolución apelada señala igualmente con toda claridad el derecho quebrantado por la concesionaria, en los términos siguientes: “el hecho señalado constituye violación a lo dispuesto en la Resolución N° 960 del 14 de agosto de 1968 y de los ordinales 1° y 9° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos”.

Por consiguiente, esta Corte considera que la expresada resolución está suficientemente motivada y así lo declara.

La Corte desecha los alegatos de nulidad por inconstitucional e ilegalidad de la resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos N° 960 del 14 de agosto de 1970, por las mismas razones expresadas en sentencia de esta fecha que declara sin lugar la demanda de nulidad de dicho acto intentada por la recurrente en otro juicio.

El incumplimiento de lo ordenado por el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto al levantamiento previo de un “acta que deben firmar según el caso el funcionario y el contraventor o el Jefe o encargado del establecimiento, u oficina”, es una omisión en la que incurrió la autoridad administrativa en el presente caso, como lo comprueban las actuaciones que

forman el expediente administrativo. En efecto, el funcionario técnico de campo en materia de hidrocarburos, dice haber comprobado la infracción el 24 de abril de 1969, y haber discutido el caso con los señores "Roberto Noroño y Adolfo Pineda, Jefe y Supervisor de producción de la empresa"; pero el acta levantada para dejar constancia de los hechos que sirven de fundamento a la sanción no aparece suscrita por dichos ciudadanos ni por otro funcionario de la concesionaria. Tal deficiencia en la tramitación administrativa, no sólo infringe el texto legal citado sino también el legítimo derecho de defensa del concesionario quien a juzgar por la expresada omisión no tuvo la oportunidad de exponer sus defensas y excepciones antes de ser condenado. Por consiguiente el acto administrativo impugnado adolece de un defecto en su tramitación lo suficientemente grave como para acarrear su nulidad.

598. CSJ - SPA 18-12-73  
G.O. N° 1703 Extr., 31-10-74, p. 39

*La falta de firma del acta fiscal por el interesado evidencia la violación del derecho de este a la defensa y la vicia.*

Ahora bien, del simple examen del acta transcrita, en la cual indudablemente se basó el Ministro para dictar la aludida Resolución N° 285, claramente se evidencia en ella la falta de cumplimiento de los requisitos a que se contraen los artículos 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, ya que ni está firmada por la Compañía sancionada ni se deja constancia alguna de su negativa a firmar, si hubiere sido el caso; y por otra parte, el funcionario que la extendió no es el de los autorizados por el mencionado artículo 128, para hacerlo.

Sobre este punto, en fecha tan reciente como el 8 de noviembre del presente año 1973, esta Corte ha dicho: "Tal deficiencia en la tramitación administrativa, no sólo infringe el texto legal citado sino también el legítimo derecho de defensa del concesionario quien, a juzgar por la expresada omisión, no tuvo la oportunidad de exponer sus defensas y excepciones antes de ser condenado. Por consiguiente, el acto administrativo impugnado adolece de un defecto en su tramitación lo suficientemente grave como para acarrear su nulidad.

*Véase Nos. 461, 523, 610.*

D. *La Consecuencia de los Vicios: La Nulidad y la Anulabilidad*

599. CFC - SF 11-12-35  
M. 1936, pp. 220-221

*La nulidad absoluta o inexistencia de un acto administrativo no puede convalidarse ni por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución posterior.*

Por otra parte, y en el supuesto de que el demandante pudiera oponer al reo esta clase de defensas, juzga esta Corte que la opuesta no reviste los caracteres de una excepción de derecho, única que acaso pudiera oponerse, porque la nulidad en que se funda la opuesta no es absoluta sino relativa, desde luego que puede validarse por el transcurso del tiempo, como lo establece la Constitución Nacional en su artículo 120, cuando dice: que, "la acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, contados desde la fecha de la publicación de dicho acto". La nulidad radical o inexistencia de un acto no desaparece por el transcurso del tiempo ni por ningún acto de confirmación, ratificación o ejecución voluntaria, porque la inexistencia es la nada, el no ser, sobre lo cual no cabe ninguna posibilidad humana de crear algo.

Además, si el demandante pudiera oponer al reo, por vía de excepción, la nulidad de un acto administrativo, alegando nulidad radical o inexistencia y pidiendo a los jueces de instancia que lo declaren así y se abstengan de aplicarlo, el artículo 120 de la Constitución Nacional resultaría nugatorio, sin posible aplicación, dándose el caso de la anulación de un acto administrativo, en que a la Nación, siendo parte, no se la ha citado, ni se ha controvertido con ella en juicio dicha cuestión. Esta doctrina, a más de ser contraria a nuestro sistema procedimental, acarrearía a la Administración pública el grandísimo peligro de la inseguridad de sus actos.

Previsivo el legislador patrio, ha establecido para evitarlo, el procedimiento especial que pauta el artículo 120 de la Constitución Nacional, y en que se establece, que "cuando el acto tachado de nulidad fuere una Resolución ministerial relativa a la ejecución, interpretación o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, la Corte no podrá decidir sino mediante el procedimiento pautado en los numerales 12 y 13 del artículo 120 de la Constitución Nacional, esto es, en juicio contencioso, en que sea parte la Nación.

No siendo, pues, oponible al reo por vía de excepción la nulidad relativa de las Resoluciones ministeriales de fecha 21 y 27 de octubre de 1904, por constituir tal medio de defensa una verdadera acción que debe deducirse como principal, y ante la Corte

Federal y de Casación, en la forma que prescribe el número 13 del artículo 120 antes mencionado, las Resoluciones dichas conservan su eficacia y producen todos los efectos, y así se declara.

600. CFC - SF 4-4-38  
M. 1939, pp. 490-491

*Los actos administrativos inexistentes o viciados de nulidad absoluta, para que sean considerados como tales, requieren la declaratoria judicial respectiva.*

También estima la Corte: que la teoría, puramente doctrinal, de los actos inexistentes, desconocida en el derecho antiguo, hizo su aparición a principios del siglo pasado, sin que nunca haya sido admitida por la jurisprudencia, acentuándose en nuestros días una marcada tendencia a su total desaparición. En el concepto de los escasos sostenedores que aún le quedan, es inexistente todo acto al cual le falta un elemento esencial indispensable, sin cuya presencia no puede concebirse. Entre los numerosos reproches formulados contra esa teoría, se cuenta el de que nada distingue necesariamente la inexistencia de la nulidad absoluta: un acto al cual falta elemento esencial está tan afectado de nulidad absoluta como de inexistencia. Otro reproche consiste en que tanto el acto existente como el viciado de nulidad absoluta, requiere indispensablemente la intervención del magistrado judicial para su anulación o supresión. En él se encuentra siempre una apariencia que debe destruirse, apariencia que subsiste en tanto que la justicia no haya intervenido. Esto, aparte de las contradicciones a que tal teoría conduce necesariamente: si la noción del acto inexistente implica la idea de la nada, no es posible hablar de acto. La nada no es algo; y si este algo lo hay, tenemos una apariencia de la cual alguien podría prevalecerse mientras la justicia no haya estatuido sobre la respectiva irregularidad.

De aquí se deduce lógicamente que en todo caso de nulidad, ya se trate de inexistencia o de nulidad absoluta o relativa, el Juez debe siempre intervenir. En efecto, ningún acto puede ser considerado como nulo, aun cuando esté afectado del vicio más grave, sin que el juez lo haya declarado tal. Eso se debe al hecho de que, aun en las nulidades absolutas, aun en los hechos llamados inexistentes, hay siempre una apariencia que es necesario destruir; y en tanto que el Poder Judicial no lo haya hecho así, la apariencia subsiste y hay que considerarla regular, igualmente se concluye de tales premisas, que aunque tildadas de radicalmente nulas o de ineficaces por ilegales, las rebajas acordadas en las Resoluciones citadas en libelo, la Corte tiene que dictar la decisión que le pide en la presente demanda, prescindiendo de sutilezas y de puntos de mera forma, como se lo manda la Ley.

601. CFC - CP 12-6-51  
G.F. N° 8, 1951, p. 42

Ahora bien: el acto nulo por violación de la constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este alto Tribunal con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de algún precepto constitucional.

602. CFC - CP 23-2-53  
G.F. N° 13, 1953, pp. 9-10

*La inconstitucionalidad del acto administrativo debe resultar, sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto que se impugna y algún principio constitucional.*

La inconstitucionalidad, a diferencia de la ilegalidad, debe resultar siempre, sin necesidad de alegar ni probar hechos, del antagonismo directo entre el acto administrativo que se impugna y algún principio o garantía constitucional infringida, o de que aparezca realizado dicho acto sin atribución o facultad reconocida por la Ley, la cual, según mandato constitucional, señala los límites del Poder Público con la fijación o definición de atribuciones. El ejercicio erróneo de éstas no constituye usurpación en el concepto constitucional, a menos que la informalidad sea de tal naturaleza y gravedad que en el fondo, en la realidad, equivalga a atribuirse una facultad no concedida.

*Véase Nos. 38, 42, 88, 143, 156, 197, 226, 230, 243, 269, 270, 274, 278, 290, 317, 365, 367, 368, 474, 479, 507, 519, 521, 522, 523, 524, 526, 546, 547, 551, 570, 581, 595, 599, 600, 603, 604, 607, 611, 613, 722.*

#### E. La Convalidación

603. CSJ - SPA 11-6-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 305-312

*Cuando el superior jerárquico ratifica un acto administrativo del inferior que se dictó sin la autorización necesaria de ese superior, el acto administrativo queda convalidado.*

La resolución gubernativa cuya nulidad constituye el objeto de este proceso es un acto por el cual el superior jerárquico ratificó

y confirmó en todas sus partes el permiso otorgado por el Administrador del Cementerio, aplicando disposiciones que a juicio de los impugnantes no atribuyen a dicho funcionario competencia para autorizar exumaciones, sin licencia escrita de la Gobernación y que además lo obligan, a exigir de los interesados y a conservar en su poder, documentos que comprueben su derecho sobre el sepulcro y los restos de que se trate.

En razón de ello, el único problema planteado a la Corte en el presente juicio, consiste en determinar si es o no correcta la interpretación dada por el Gobernador a las disposiciones legales aplicables al caso, al exponer las razones por las cuales declararon con lugar el recurso intentado ante él por el recurrente.

Concretado así el objeto de esta decisión, es necesario observar, en primer término, que las disposiciones presuntamente infringidas se refieren a una misma materia y forman parte de instrumentos legales distintos, que fueron promulgados en diferentes fechas, según resulta de las siguientes referencias.

Al ser sancionada y promulgada, en junio de 1897, la Ordenanza sobre el Cementerio General de Caracas, entraron en vigor algunas de las disposiciones a que se refiere la recurrente, con la siguiente redacción:

Artículo 24: "Quedan estrictamente prohibidas las exhumaciones en el Cementerio General, salvo los casos de depósito en el Panteón Nacional, de traslación de restos de aquel Cementerio a otro fuera del Distrito Federal y de traslación también de un lugar a otro del mismo Cementerio General; traslaciones que no podrán efectuarse sino diez años después de la inhumación y con orden del Presidente del Concejo Municipal o bien cuando se trate de cadáveres, convenientemente preparados, como para disponer más tarde su traslación a otro lugar fuera del Distrito Federal, a condición de que la muerte no hubiere sido producida por enfermedad epidémica y contagiosa".

Artículo 39: "Ninguna autorización especial es necesaria para colocar sobre las fosas, losas, columna, cruz o cualquiera otro monumento".

Artículo 40: "Las personas que adquieran terreno en el Cementerio General por título de compra, podrán fabricar dentro del área adquirida, túmulos, capillas, etc., de la materia que tengan por conveniente".

Artículo 49: "Son deberes del Administrador: 17º Vigilar por el fiel cumplimiento de esta Ordenanza".

Y al promulgar la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, en setiembre de 1926, se incluyeron en su articulado, junto con otras normas tomadas de la Ordenanza sobre el cementerio, las disposiciones ya transcritas, con la redacción que actualmente tienen y cuyo texto reza así:

Artículo 212: "Queda absolutamente prohibida toda exhumación en el Cementerio General, salvo los casos que siguen: 1º Cuando

han de ser trasladados al Panteón Nacional o a otro Cementerio del Distrito Federal; 2º De un lugar a otro del mismo Cementerio o a otro fuera del Distrito Federal, siempre que tengan diez años de inhumados y licencia escrita de la Gobernación; 3º Cuando se trate de cadáveres convenientemente preparados para ser más tarde trasladados a otro lugar fuera del Distrito Federal, siempre que la muerte no haya sido producida por enfermedad infecciosa”.

Artículo 227: “Todo el que desee colocar sobre la sepultura, cruces, columnas, losas, monumentos, etc., etc., o hacer una reparación, deben solicitar por escrito, el permiso de la Gobernación, sin cuyo requisito no lo permitirá el Administrador del Cementerio”.

Artículo 228: “Las personas que adquieran terrenos en el Cementerio General, por título de compra, podrán fabricar dentro de su área, túmulos, capillas, etc., llena que sea la formalidad del permiso que expide la Gobernación en cada caso”.

Artículo 233: “Son deberes del Administrador: 18º “Cumplir y hacer cumplir estrictamente las atribuciones que le corresponden según esta Ordenanza”.

Habiendo sido derogadas las aludidas disposiciones de la Ordenanza sobre el Cementerio General de Caracas por las más recientes de las Ordenanzas de Policía Urbana y Rural —como lo evidencia una simple comparación entre ellas— no debiera haberse invocado en este caso su violación pues, aun cuando se las considerara todavía en vigor, por no haber sido derogados todos los artículos del primero de los citados actos legislativos, por la Ordenanza de Policía, las disposiciones de ésta serían de preferente aplicación a las anteriores, en cuanto colidieren con ellas.

Y como esta consideración excluye, por improcedente, el examen de los alegatos de la actora en lo que atañe a los artículos derogados citados en su escrito de impugnación, el escrutinio de este Tribunal queda reducido al campo de aplicación de los artículos que, por estar en vigor, podrían haber sido infringidos por el superior jerárquico, de haberlos interpretado, al motivar su fallo, en forma contraria al espíritu o razón de la ordenanza sobre la materia.

En este orden de ideas, conviene destacar primeramente que cuando un acto administrativo sea impugnado por no haber obtenido quien lo haya dictado una autorización previa de su superior jerárquico es lógico pensar que el vicio que acarrea tal emisión debe quedar purgado, al ser ratificado al acto por el funcionario de quien dependía haberlo autorizado antes de efectuarse. Y es natural que así se razone en los tratados sobre la materia y en la jurisprudencia extranjera, porque el funcionario que ratifica un acto realizado por un subalterno que, legalmente no podía efectuarlo sin previa autorización de aquél, es porque se considera que, dadas las circunstancias del caso, él no hubiera podido negar su autorización de habérsela pedido oportunamente.

En fuerza de estas consideraciones habría que llegar a la conclusión de que no procede alegar ante la Corte la violación del or-

dinal 2º del artículo 212 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, porque de haber incurrido en ella el Administrador del Cementerio al conceder al solicitante el permiso de exhumación, sin que la Gobernación hubiera expedido antes la correspondiente licencia escrita, los efectos adversos de esa omisión sobre la validez del acto, habrían cesado al aprobar el Gobernador la conducta de su subalterno, mediante la resolución cuya nulidad constituye el objeto de este juicio.

Sin embargo la Corte juzga necesario destacar que la Administración del Cementerio es parte —y no un órgano aislado y diferente— del conjunto de servicios administrativos que el Legislador local agrupa y considera como un todo, cuando en sus ordenanzas atribuye determinadas funciones a “la Gobernación”; y que, consecuentemente, cuando —conforme a una práctica administrativa que es fruto de la necesaria división del trabajo— expide un permiso para la ejecución de obras como los realizados en este caso, actúa en nombre y representación de esa entidad abstracta, y por delegación de un superior jerárquico que, por mandato de la Ley, resume en su persona todos los atributos de la potestad administrativa, parte de los cuales puede y debe, por necesidad en muchos casos, confiar a algunos de sus colaboradores, al tenor de lo dispuesto por el ordeinal 15º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

No cabe invocar en contra de esta interpretación, el argumento que podría deducirse del texto del artículo 227 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, en la hipótesis contemplada en dicha norma, consideraciones relacionadas con el ornato público y la policía de las construcciones, hacen indispensables la intervención de otras autoridades —dependientes también de la Gobernación—, para la ejecución de obras que, por su naturaleza, están excluidas del régimen establecido en los artículos 212 y 225 de la citada ordenanza.

En cuanto al alegato de que el Administrador del Cementerio no actuó conforme a la Ley, al otorgar un permiso a favor de quien no tiene ninguna clase de derechos sobre el panteón ni sobre el cadáver, este Tribunal comparte las razones en que se funda el Gobernador para declarar sin lugar el recurso propuesto ante él, pues, si bien es cierto que aquel funcionario violaría los deberes que le imponen la ordenanza, al permitir a alguien realizar cualquier trabajo en un panteón sobre el que no tenga derecho alguno, también podría incurrir en abuso de poder al negarse a dar curso a una solicitud que le haya sido dirigida, con igual propósito, por quien, de acuerdo con los elementos que la administración haya tenido a su disposición, pueda considerarse fundadamente heredero aparente de quien hizo el panteón sobre el cual el solicitante pretende derechos exclusivos o en comunidad con otras personas.

Los documentos producidos por los interesados en el curso del procedimiento administrativo y a las mismas declaraciones de éstas, revelan, por otra parte, que el ciudadano Juan Domingo Pérez y el extinto ciudadano Carlos Luis Pérez Velásquez, son descendientes

de su común causante el señor Juan Pablo Pérez, quien, a fines del siglo pasado, adquirió un terreno en el Cementerio General de Caracas, donde construyó un "panteón familiar", que aún existe y tiene en su parte central un monumento grande, con un Cristo y una inscripción que dice: "Familia de Juan Pablo Pérez", donde hay varias bóvedas y lápidas con el nombre del fundador de la familia y de otras personas, fallecidas en el curso de este siglo; que ese panteón es el mismo a que se refiere la solicitud a consecuencia de la cual fue otorgado el permiso cuya nulidad indirectamente se demanda en este juicio; que anexa al original de dicha solicitud, aparece una copia fotostática de una copia certificada del título por el cual el señor Juan Pablo Pérez adquirió el terreno sobre el cual se levanta el referido mausoleo; y que en el registro de los títulos de propiedad particular que se lleva en el Cementerio, no hay datos que permitan a las autoridades del mismo, establecer de manera directa e indudable quiénes son los herederos del *de cuius* que han transmitido a otras, sus derechos sobre el bien de que se trata.

No corresponde a la Corte apreciar tales hechos para resolver sobre las respectivas pretensiones de los particulares que han intervenido en este procedimiento, acerca de los derechos que tienen sobre el sepulcro que hizo construir su antepasado en el Cementerio General de Caracas. Escapa, en efecto, a la competencia de este Tribunal decidir cuestiones de dominio, al ejercer en un procedimiento como éste, el control jurisdiccional de la legalidad de los actos de la administración pública, pues el conocimiento de tales cuestiones, incumbe a los Tribunales de instancia, quienes deben resolverlas, por los trámites del juicio ordinario, en conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil.

Pero la circunstancia de haberse alegado que el funcionario administrativo a quien corresponde esa responsabilidad, incurrió en usurpación de funciones o en evidente violación de la ordenanza, al expedir el permiso a requerimiento de un "tercero" y "por errónea apreciación de los hechos a sabiendas de que quien solicitaba tales actos no tenía ningún derecho de propiedad sobre el panteón", ha hecho indispensable destacar los hechos que se acaban de enumerar, no sólo para poder apreciar el problema en sus términos exactos, sino para evidenciar que, dentro de la situación existente para el momento en que el Administrador del Cementerio tomó su decisión, le era jurídicamente imposible negar el permiso, basándose en que el solicitante carecía de derechos sobre el panteón familiar que construyó el padre de éste, primero, porque los elementos de juicio de que disponía —tales como el registro de títulos de propiedad y las mismas características del mausoleo— no le permitían llegar, racional y fundadamente, a una conclusión tan terminante, y, luego, porque de hacerlo así habría incurrido en usurpación de funciones al invadir una esfera de competencia legalmente reservada —por

la naturaleza litigiosa del caso— a los órganos de la administración de justicia.

En este sentido es oportuno, además, señalar que los poderes de verificación y calificación que corresponden al Administrador del Cementerio, en lo que atañe a la legitimación de quien pretende tener derecho a ejecutar trabajos dentro del recinto del cementerio, supone la apreciación de hechos cuya determinación puede resultar más o menos difícil, según las circunstancias.

Esa determinación es relativamente fácil cuando la propiedad de un panteón se ha transmitido por un acto entre vivos o de última voluntad debidamente registrado, pes, son obligaciones del Administrador llevar un libro “destinado a la copia textual de las escrituras de propiedad”, y dejar constancia en dicho registro de los trasposos de terrenos pertenecientes a particulares, trasposos cuya validez subordina el Parágrafo Unico del artículo 218 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, a la participación que hagan los interesados al Gobernador, quien “a su vez lo comunicará al Presidente del Concejo y al Administrador del Cementerio, para los efectos de los registros correspondientes”.

Pero si no se ha participado el traspado de la propiedad de un sepulcro que fue de una persona muerta *ab intestato*, sería lógico e injusto imputar a los funcionarios del cementerio o abuso de poder o violación de la Ley, por haber permitido a alguno de los herederos del *de cujus*, ejercer los derechos que le corresponden en el panteón, de conformidad con el título de su inmediato causante; y pretender que, en tales casos, el Administrador abra de oficio una averiguación para verificar si algún coheredero se opone al otorgamiento del permiso, por considerarse con mejor derecho que el solicitante, es atribuir a los poderes de verificación y calificación de dicho funcionario alcances, que no tienen, en conformidad con la ordenanza, y suscitar situaciones conflictivas con los propietarios aparentes, cuya buena fe, en principio, están en el deber de respetar los funcionarios del Cementerio.

Por las consideraciones expuestas, esta Sala estima que el Administrador del Cementerio actuó, en este caso, con la prudencia y discreción que exigen sus deberes y dentro de los límites que ellos mismos le imponen, y que al aprobar su conducta, por los motivos expuestos en la resolución impugnada, el Gobernador del Distrito Federal, interpretó las disposiciones a que se refiere en dicho acto, en forma que no altera el espíritu, propósito y razón de la ordenanza respectiva.

Véase N° 224.

## 8. LA REVISION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

A. *La Revisión de Oficio*

*Véase Nos. 231, 440.*

a. *La Revocación*

604. CFC - SF 3-12-31  
M. 1932, p. 158

*El superior jerárquico debe revocar los actos ilegales del inferior.*

I. Que erigidos en delitos comunes, contra el Orden Público, por los artículos 273, 275 y 278 del Código Penal, la importación, fabricación, porte, detención y ocultamiento de las armas de guerra; y el comercio, importación y fabricación de las declaradas de prohibida importación en el artículo 9º de la susodicha Ley especial, su enjuiciamiento debe tramitarse conforme a las reglas que para la materia penal establece el Código de Enjuiciamiento Criminal, y no según las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que rigen, exclusivamente, el procedimiento observable en los casos de comiso, enumerados y castigados, respectivamente, en los artículos 437 y 438 de la Ley de Aduanas.

II. Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Código de Enjuiciamiento Criminal y en el artículo 23 de la precitada Ley sobre Importación, fabricación, comercio, detención y porte de armas, el conocimiento de las operaciones delictuosas a que ésta se refiere corresponde, no al Juzgado Nacional de Hacienda, sino al Juez de Primera Instancia en lo Criminal del territorio en donde se haya cometido el delito que motiva el enjuiciamiento.

III. Que, siendo nulo, por aplicación del artículo 42 de la Constitución Nacional, todo lo actuado por funcionarios incompetentes en razón de la materia, toca a los superiores que, conociendo en grado de una causa, observan el defecto de jurisdicción aludido decretar la nulidad de las actuaciones respectivas.

605. CFC - SF 4-8-49  
G.F. N° 2, 1949, pp. 121-125

*Los actos administrativos de liquidación de impuestos sucesorales no son revocables por la Administración, quedando a salvo, por supuesto, la facultad de dictar liquidaciones complementarias.*

El procedimiento fiscal de liquidación del Impuesto sobre la herencia dejada por Miguel Angel Padua, culminó con la aprobación del Despacho de Hacienda a todas las actuaciones del expediente relativo a dicha liquidación. La Resolución aprobatoria del mismo Departamento es de fecha 17 de septiembre de 1942, y está publicada en la "Gaceta Oficial" número 21.120, de 5 de junio de 1943.

Como esta Resolución contiene la salvedad de que el Fisco Nacional hace reserva de los derechos que puedan corresponderle sobre bienes que se hubieran omitido en la declaración, o no se hubieren tomado en cuenta, por cualquier circunstancia y, posteriormente se han hecho reparos a la declaración primitiva en cuanto al avalúo de los bienes, y denunciados bienes omitidos en ella, el Despacho de Hacienda formuló una liquidación de los derechos e impuso a los contribuyentes multa por el doble de la diferencia resultante, lo que quiere decir que se ha extinguido por revocación la primitiva Resolución aprobatoria, esto es, se ha echado por tierra un acto válido y eficaz en vista de motivos supervinientes.

Importa de consiguiente examinar si estuvo en las facultades del Despacho ejercer tal revocatoria de modo unilateral, en razón de la apuntada salvedad estatuida por lo demás en la Ley de Impuestos de Sucesiones, sin tomar en cuenta otras consideraciones de índole doctrinaria surgidas de la naturaleza del acto y de los efectos o consecuencias posibles producidos por dicho acto después de que fue dictado.

En la materia de la revocación de los actos administrativos no existe criterio uniforme, estando unos por la estabilidad de los actos; y otros por su precariedad, o sea que ellos no deben tener más vida que la que impone las propias necesidades de la administración. Se sostiene asimismo que la revocación no puede tener por fundamento el reconocimiento de que los actos sean precarios e inmutables, sino el cambio de los presupuestos que determinaron el acto jurídico original, o sea la transformación o mutación superviniente de las exigencias del interés público, desideratum de la actividad administrativa.

Sea, sin embargo, que se examine la Resolución aprobatoria ya mencionada bajo el criterio de la estabilidad o precariedad de los actos, o bajo el cambio o alteración de los presupuestos que le dieron nacimiento, habría que concluir en sana lógica, que la administración no pudo revocar de modo unilateral dicha Resolución.

*Primero:* Porque siendo la Resolución que se analiza un acto que puso fin a una liquidación de impuesto de cuya certeza y determinación pretende la Ley asegurarse, a través de un procedimiento minucioso y dilatorio, es más útil para la administración pública desde el punto de vista del interés colectivo, dar consistencia al crédito, integridad a la propiedad, y seguridad a sus mutaciones y traspasos, conservando la permanencia de la Resolución aprobatoria, que sujetarla a una vida precaria, lo que traería la incertidumbre

con el desequilibrio consiguiente, amenazados como se hallarían constantemente los administrados con nuevas liquidaciones.

*Segundo:* La Ley de Impuestos de Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional establece un procedimiento peculiar para la liquidación del Impuesto de Sucesiones, en que tomando parte el Fisco y los administrados, se van creando vinculaciones que son las que vienen a justificar por fin la aprobación definitiva. Con idéntico propósito el Reglamento de la Ley, desmenuza el procedimiento, desde que el funcionario fiscal recibe la declaración de la herencia hasta que el expediente se remite al Departamento de Hacienda para su aprobación. Y es por último, cuando el interesado manifestare su conformidad con la planilla provisional y cuando éste ni el Fiscal hubieren observado, objetado o reclamado, uno la declaración, el otro la liquidación, cuando el Ministerio de Hacienda entra a examinar el expediente para impartirle su aprobación definitiva por medio de la Resolución Ministerial.

Es de consiguiente de buena hermenéutica decidirse, porque un acto administrativo de tal naturaleza no puede ser extinguido por simple revocatoria de una de las partes tanto más cuanto que al examinarse las propias disposiciones (Arts. 29 y 52) de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones aparece sin lugar a dudas que el Legislador tuvo en mientes la conveniencia de mantener en toda su estabilidad el primitivo acto aprobatorio, no obstante la salvedad introducida en la Ley en vista de los posibles motivos supervinientes apuntados.

En efecto, establece el artículo 29 de la Ley inmediatamente citada: "Si después de aprobada por el Ministerio de Hacienda la liquidación del impuesto sobre una herencia se descubren bienes pertenecientes a la misma, el Fiscal procederá de *oficio a formular una liquidación complementaria con las tramitaciones legales*".

Y el artículo 52 *ejusdem*: "Cuando ocurra el caso previsto en el artículo 29 de esta Ley se impondrá una multa equivalente al *doble de los derechos causados según la liquidación complementaria correspondiente*", lo que quiere decir que el primitivo acto no tiene por qué ser alterado, debiendo mantenerse incólume lo resuelto en caso de reparos u omisiones. Por lo que se debe inferir que el Legislador encontró más justo y conveniente apartarse de los principios generales que admiten la extinción de los actos administrativos por revocatoria, para acogerse al más lógico de la permanencia del acto en trataándose de impuestos sobre sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional.

Ha pretendido el Despacho de Hacienda que no obstante estar efectuada la liquidación primitiva, por el hecho de haberse reservado el Fisco sus derechos, en la forma apuntada, en cuanto a los bienes que en concepto del Fiscal no fueron estimados por su justo valor en la primera declaración era procedente ocurrir al peritaje pautado por el artículo 25 de la Ley ya mencionada de Sucesiones.

Mas, tanto por las razones expuestas, como por cuanto es evidente que el peritaje del artículo 25, se refiere únicamente al caso en que

se estuviere tramitando la primera declaración, la Sala no puede menos que rechazar ese criterio, pues sería contrario a los fines y propósitos de la Ley reparar *ex post facto* el avalúo de bienes hecho por los declarantes. Debiendo ser, pues, según la disposición comentada funciones anteriores a la aprobación de la liquidación, y, deber del Fiscal hacer los reparos consiguientes, no podrán hoy derivarse responsabilidades para los declarantes, de la omisión de aquellos deberes, por parte del llamado a cumplirlos, y menos cuando ellos dieron lugar a sanciones. Es por otra parte de lógica, admitir, que el primitivo avalúo haya quedado firme, no sólo por efectos de la decisión administrativa, que comporta la liquidación del impuesto sobre sucesiones, sino también porque debiendo presumirse la buena fe tanto de los declarantes como del Fiscal que comprobó la liquidación, debieron ser esos los valores que tenían los inmuebles en la fecha de la primitiva declaración y no los que se les asignaron después, transcurrido un espacio de tiempo considerable, y que dieron lugar a los reparos. En tal caso lo racional es suponer que la diferencia de valor atribuido a los bienes se debe al aumento en los cuatro años que transcurrieron entre los dos avalúos, o sea, los de 1942 y 1946, y no que hubo intención dolosa en el declarante y negligencia cuando menos en el empleado fiscal que intervino en la liquidación de los derechos sucesorios y supervisó la estimación que dio a sus bienes la heredera.

606.

CFC - CP

30-5-52

G.F. N° 11, 1952, pp. 16-17

*La revocación de los actos administrativos por el superior jerárquico no procede cuando ha sido agotada la vía administrativa por él mismo.*

La Corte para decidir observa:

El Ministerio de Fomento, por resolución N° 2075, de fecha primero de diciembre de 1950, había ordenado la desocupación del edificio "Caribe" perteneciente a los señores M. L. y A. L. por las razones legales que sirvieron de fundamento a dicha resolución. Posteriormente el mismo Ministerio, por una nueva resolución, la N° 365, fechada el 27 de marzo de 1951, revocó por contrario imperio la anterior resolución, basándose en pruebas y circunstancias surgidas con posterioridad a la expedición de la primera. Tal actuación constituye un hecho anormal, pues con la decisión primitiva el Ministerio de Fomento había agotado su jurisdicción, sin que esa resolución pudiera volver a ser reconsiderada y juzgada por él, ya que la cuestión debatida no versa sobre actos de carácter general en que sí le es reconocida la facultad de revocar a la Administración Pública. En el caso de haber surgido un nuevo motivo capaz de modificar la situación primitiva, el interesado ha debido ocurrir a

la autoridad a quien corresponde conocer del asunto en primer término, o sea la Comisión Nacional de Abastecimiento, a fin de dejar incólume el recurso de apelación a que hubiere lugar.

El referido Despacho ha procedido en el caso de que se trata sin tener para ello ninguna facultad legal, y por tanto su actuación está al margen de la Ley, con la circunstancia de que en vez de crear la estabilidad que es uno de los fines superiores en la organización del Estado de derecho, su determinación revocatoria acarrea incertidumbre en el público, en contra de aquel principio cardinal, base de la institución política. En efecto, entre las dos resoluciones dictadas por el Ministerio de Fomento para decidir el mismo asunto, no se sabría cuál es la válida, lo que conduce al desconcierto en la administración pues no habría firmeza en las decisiones que han creado la cosa juzgada.

607.

CF

25-7-60

G.F. N° 29, 1960, p. 28

*La anulación de las patentes otorgadas en contravención de la Ley de Propiedad Industrial, es un recurso administrativo que puede ser ejercido tanto por el Ministro como por cualquier interesado.*

Examinados detenidamente los casos de oposición que pueden ejercerse dentro del procedimiento de concesión de la patente (artículo 63 de la Ley de Propiedad Industrial), como los recursos que pueden interponerse con posterioridad al otorgamiento de la misma (artículos 21 y 66 *ejusdem*), se observa que tales formas de impugnación guardan entre sí un paralelismo evidente. En efecto: el ordinal 1° del artículo 63 de la Ley se contrae a limitaciones y a prohibiciones establecidas en los artículos 14 y 15 *ejusdem*, esto es, a casos en los cuales, en forma absoluta *se prohíbe* la concesión de la patente. En estos casos cualquiera persona puede oponerse a dicha concesión, y la oposición será resuelta por la propia autoridad administrativa que para el momento conoce del proceso, esto es, por el Registrador de la Propiedad Industrial. Esta oposición, procedente dentro del respectivo procedimiento, guarda estrecha relación y es paralela, a la facultad de anulación de la patente que el artículo 21 de la Ley concede al Ministro de Fomento, para los casos en que la patente hubiese sido concedida en contravención a la Ley de Registro de la Propiedad Industrial. En efecto, esta anulación viene necesariamente a constituir un recurso administrativo que puede ser ejercido por cualquiera persona, y en manera alguna puede ser ejercido por cualquiera persona, y en manera alguna puede considerarse como una facultad que sólo puede ejercerla *de oficio* el Ministro de Fomento. En este sentido existen resoluciones dicta-

das por el referido Despacho, por las que se da curso y decide anulaciones propuestas con base en el citado artículo 21, tal como la Resolución N° 2.428 de fecha 6 de junio de 1959, que se inserta en la Memoria del mencionado Ministerio, correspondiente a dicho año.

608. CSJ - SPA 12-5-66  
G.F. N° 52, 1966, pp. 56-60

*La clasificación y fijación de patentes constituye un acto declarativo y por lo tanto sujeto a revisión por la Administración; por ello el valor de cosa juzgada que le puede atribuir la Ordenanza tiene el solo efecto de agotar la vía administrativa.*

El artículo 1° de la Ordenanza determina con absoluta claridad que ella concierne a toda actividad ejercida con fines lucrativos en el Distrito Federal, en consecuencia, y ello desde luego no ha sido discutido en el caso de autos, la C. V. de C. S.A. cuya actividad se ejerce en el Distrito Federal está regida por la mencionada Ordenanza.

Ahora bien, el artículo 8° de la Ordenanza establece que la Junta de Clasificación al fijar el montante de la Patente “se ajustará a las normas, tarifas y porcentajes” que en la misma se señalan y las cuales conciernen “al volumen de ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas por el contribuyente, salvo determinación especial”; la norma anterior expresamente señala como índice o criterio para la fijación de la patente *el volumen de ventas, de ingresos brutos*; salvo determinación especial; que no la hay en el caso concreto.

La Sala considera que, tal como lo indica la Consultoría Jurídica de la Gobernación del Distrito Federal en el “Memorándum que cursa en el expediente administrativo, la Patente se causa en virtud del ejercicio de una actividad comercial o industrial en el Distrito Federal y el montante de los “ingresos brutos” basado en las cifras que indican el volumen de ventas, constituye sólo un índice revelador de la capacidad económica del contribuyente a los fines de la fijación de la respectiva Patente, no considera, en consecuencia, la Corte, en relación con este alegato, que haya incurrido en ilegalidad el Gobernador del Distrito Federal al conferirle a la Ordenanza en cuestión “una fuerza extraterritorial que no tiene”, ya que se ha limitado a gravar una actividad económica ejercida en el Distrito Federal, (artículo 1°) y como se ha dicho “el volumen de ventas” constituye uno de los índices señalados en la Ordenanza (artículo 8°) a los fines de la determinación de la Patente. Además, la demandante no produjo prueba alguna, capaz de desvirtuar la presunción de legitimidad que se deriva del Acta Fis-

cal, base de la Resolución impugnada, y en virtud de la cual, la Empresa estaba en la obligación de declarar la totalidad de las ventas contabilizadas en sus Oficinas con sede en el Distrito Federal.

Alega también la demandante que la Resolución impugnada está viciada de nulidad porque ninguna disposición de la Ordenanza le permite al Gobernador ordenar revisiones de contabilidad como la dispuesta en relación con la demandante. Al efecto —señala la recurrente— la Ordenanza sólo faculta al Gobernador del Distrito Federal a fiscalizar las declaraciones de los contribuyentes a quienes la Ordenanza no les ha fijado Patente (artículo 6°), a la Junta de Clasificación para la verificación de los datos suministrados por los contribuyentes, (artículo 16) y a la Junta de Apelación en los casos en que se ocurra ante ella; en ninguno de cuyos casos se encuentra la demandante; y, finalmente alega la recurrente que el Gobernador del Distrito Federal “no tiene, salvo la facultad expresa establecida en el artículo 23 de la Ordenanza de Patentes de Industria y Comercio, facultad para imponer ninguna patente a ninguna persona y mucho menos para ordenar revisiones y liquidaciones retroactivas de patentes fijadas por medio de la Ordenanza y canceladas puntualmente” como es el caso de la recurrente.

En relación con el primero de los alegatos, o sea el relativo a las facultades del Gobernador del Distrito Federal para ordenar revisiones de contabilidad, se observa que la Ordenanza respectiva en su artículo 6° faculta al Gobernador para ordenarla en los casos de contribuyentes a quienes la Ordenanza no les ha fijado Patentes y concede análoga facultad en su artículo 13 a la Junta de Clasificación para verificar los datos que dieren los contribuyentes y a la Junta de Apelación, en el artículo 23 de la Ordenanza para inspeccionar los establecimientos cuyas clasificaciones hayan motivado solicitudes de apelación.

La Corte observa que si bien la Ordenanza señala expresamente en los artículos citados las oportunidades en las cuales procede la revisión de las contabilidades, tal señalamiento expreso no puede interpretarse, a juicio de la Sala, en el sentido de que con excepción de los casos indicados no puedan ordenarse revisiones de contabilidad de las empresas sujetas al impuesto municipal en cuestión; en efecto, la administración de las rentas municipales, entre las cuales está el impuesto de patentes de industria y comercio, se rige en general por las disposiciones de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal, y en lo que concierne a este impuesto, por las de la Ordenanza especial y en cuanto a las facultades del Gobernador del Distrito Federal, como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico, ellas aparecen determinadas en la Ley Orgánica del Distrito Federal; pues bien, la primera de las Ordenanzas mencionadas dispone en su artículo 15 que “corresponde al Gobernador del Distrito Federal administrar el Tesoro Municipal, cuidando de que los fondos provenientes del producto bruto de todos los ingresos municipales, ordinarios y extraordinarios, se recauden, custodien

e inviertan de conformidad con la Ley y Ordenanzas vigentes”, y la misma Ordenanza sobre Hacienda Municipal faculta de servicio de liquidación de Rentas (artículo 33) para verificar la exactitud de los datos suministrados en las declaraciones, y al servicio de fiscalización (artículo 34) para que los Fiscales Municipales de Rentas presenten al Gobernador “todos los informes que tengan interés para la Hacienda Municipal” y para que practiquen “visitas en los establecimientos industriales, empresas, establecimientos comerciales u oficinas” y también para que confronten “los datos declarados por los contribuyentes, con los que hubieren obtenido directamente en sus visitas de fiscalización”. Finalmente, el artículo 40 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece sanciones en contra de los contribuyentes que declararon dolosamente sus ingresos y el único procedimiento adecuado para demostrar la existencia de dolo en las declaraciones es el de la revisión de la contabilidad, por lo tanto considera la Sala y así lo declara, el Gobernador del Distrito Federal, está ampliamente facultado para ordenar revisiones en la contabilidad de los contribuyentes, y que, en consecuencia, no ha incurrido en ilegalidad al ordenar la revisión de la contabilidad de la demandante, y así se declara.

Finalmente, estima la recurrente que no está facultado el Gobernador del Distrito Federal para fijar o aumentar las Patentes reguladas por la Ordenanza; la Sala considera que las facultades de fiscalización de los ingresos públicos municipales que la ley atribuye a la Administración, conducen, necesariamente, a la conclusión de que ésta tiene facultades para formular los reparos a que haya lugar.

Es cierto que la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio dispone que “la clasificación y fijación de las patentes estará a cargo de una Junta de Clasificación...” (artículo 8º), que “toda patente se fijará por anualidades...” (artículo 13), que una Junta de Apelación tendrá a su cargo “la modificación o confirmación de las clasificaciones y cuotas asignadas a los contribuyentes por la Junta de Clasificación” y que hubieren sido apeladas por estos (artículo 20) y que las decisiones de esta Junta tendrán fuerza de cosa juzgada (artículo 23, Parágrafo Unico).

Ahora bien, a juicio de la Sala, la Junta de Clasificación se limita sólo a calificar la actividad del contribuyente, para colocarla en alguna de las categorías contempladas en el artículo 8º de la Ordenanza, y en atención a las declaraciones del contribuyente a las informaciones obtenidas por dicha Junta determinar la cantidad que aquél debe pagar; pero es preciso advertir que tal clasificación y fijación no limita ni mucho menos deroga las amplias facultades de fiscalización que tiene la Administración; en consecuencia, si al ejercer tales facultades la Administración encuentra que la actividad económica del contribuyente es distinta a la declarada por éste o que los datos económicos suministrados por el contribuyente son inexactos, es lógico y jurídico que la Administración proceda a formular el correspondiente reparo, a fin de cumplir el deber que le

corresponde de velar por la correcta recaudación de los ingresos municipales, de conformidad con la Ley y Ordenanzas vigentes.

Por último, estima la Sala que la clasificación y fijación de las patentes constituye un acto meramente declarativo, y, por tanto, revisable por la Administración; la fuerza de cosa juzgada que la Ordenanza atribuye a las decisiones de la Junta de Apelación debe interpretarse en el sentido de que está agotada la vía administrativa, ya que las decisiones de dicha Junta no tienen el carácter de actos jurisdiccionales propiamente dichos.

Por las consideraciones anteriores la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y en ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con lo dispuesto en la disposición transitoria decimaquinta de la Constitución Nacional declara sin lugar el recurso de nulidad intentado contra la Resolución Nº 132 de fecha 14-11-61 del ciudadano Gobernador del Distrito Federal.

609. CSJ - SPA 27-7-66  
G.O. Nº 28106, 11-8-66, pp. 209.352/53

*La revocación de los actos administrativos es definitiva y no puede estar sujeta a condición.*

En cuanto al segundo alegato, o sea la presunta ilegalidad de la Resolución impugnada, afirma el recurrente que el artículo 81 de la Ley de Aviación Civil, citado en la Resolución impugnada, sólo prevé dos tipos de sanciones, para el caso de violaciones de las disposiciones sobre seguridad: la suspensión de la licencia por seis meses y la revocación de la misma, y el sancionado, ciudadano Alberto Camps, ha sido privado de su licencia indefinidamente, sanción ésta no prevista —según los apoderados— del recurrente, en la disposición legal citada en la Resolución.

Ahora bien, de la lectura de la Resolución recurrida, y la cual aparece transcrita en la primera parte de esta decisión, se desprende que la sanción impuesta por el Ministerio de Comunicaciones ha sido la de *revocar indefinidamente* la licencia de Piloto Aviador al ciudadano Alberto Camps, y no la de *privación indefinida de la licencia*, tal como lo afirman los apoderados actores.

Es cierto que en el artículo 81, de la Ley de Aviación Civil, fundamento de la Resolución impugnada, no se emplea el término de revocación indefinida, tal como puede apreciarse en el texto que de seguidas se transcribe: "Artículo 81. La autoridad aeronáutica podrá suspender hasta por seis meses las licencias del personal

técnico aeronáutico en aquellos casos en que lo juzgue necesario, por violación de las disposiciones sobre seguridad o revocarlas cuando a su juicio así lo requiera”; pero a juicio de la Sala, el adverbio indefinidamente, aun cuando impropiaamente aplicado, no modifica el sentido y alcance del término revocar. En efecto, el Diccionario de la Lengua Castellana, de la Real Academia, indica como la primera acepción del término *revocar*, la de “anular lo concedido o mandado”, y a su vez el vocablo *anular* significa, según el texto citado, “dar por nulo o dejar sin fuerza un tratado, contrato, etc.”, de donde se deduce que la revocatoria de un acto tiene necesariamente carácter definitivo y no puede estar sujeta a ninguna condición suspensiva. No existen dudas, pues, a juicio de la Sala, de que la intención del Ministerio de Comunicaciones al dictar la Resolución impugnada fue la de revocar la licencia y no la de suspender su ejercicio, en cuyo caso hubiese empleado el término preciso de suspensión, y limitada ésta a los seis meses que establece el artículo 81 de la Ley citada. El empleo impropio, desde el punto de vista gramatical, del término indefinidamente, no altera, ni invalida el fundamento legal de la Resolución.

610.

CSJ - SPA

2-11-67

G.F. N° 58, 1967, pp. 41-46

*La autoridad administrativa puede, en ejercicio de su facultad de auto-tutela, revocar o modificar los actos administrativos que hubiere dictado si considera que éstos afectan la legalidad de lo contemplado en ellos.*

Las razones en que se funda la impugnación de este Acuerdo, relatadas en la primera parte de este fallo, se refieren a distintas violaciones de la Constitución y de la Ley por los motivos que señalan los impugnantes y que en el orden en que han sido expuestos atienden a la reapertura del procedimiento de remoción “con privación de los expedientes individuales, necesarios conforme al artículo 100 de la Ley” a la obligación impuesta a los Profesores suspendidos de cumplir un procedimiento de revisión de sus casos que implica “la aceptación de la ilegal supresión de sus expedientes, dentro de un lapso perentorio, no previsto tampoco por la Ley; a la restricción y privación de los derechos de los Profesores suspendidos, cuyo reingreso no puede estar entrañado por las limitaciones que el Acuerdo establece; a la violación del ordinal 11° del artículo 25 de la Ley por la facultad que se da al Consejo Universitario de dictar la decisión final en cada caso; a la usurpación de funciones en que ha incurrido este Organó al asumir la función legislativa, con violación de los artículos 117, 136, ordinal 16, 139, 117 y 119 de la Constitución.

La Corte observa:

Dispone el artículo 100 de la Ley de Universidades: "Para que un miembro del personal docente y de investigación pueda ser removido de su cargo por las causales señaladas en el artículo 98, es necesario instruirle un expediente de acuerdo con los trámites y requisitos fijados por la presente Ley y los Reglamentos". Y el artículo 98 *ejusdem* expresa: "Los Profesores Titulares, Asociados, Agregados y Asistentes, sólo podrán ser removidos de sus cargos docentes o de investigación en los casos siguientes: 1º) Cuando individual o colectivamente participen en las actividades o manifestaciones que lesionen los principios consagrados por la Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2º) Cuando participen, o se solidaricen activa o pasivamente, con actos o medidas que atenten contra la inviolabilidad del recinto universitario, o contra la integridad de la institución o la dignidad de ella o de cualquiera de sus miembros; 3º) Por notoria mala conducta pública o privada; 4º) Por manifiesta incapacidad física; 5º) Por incapacidad pedagógica o científica comprobada; 6º) Por dejar sus funciones sin motivo justificado; 7º) Por haber dejado de concurrir injustificadamente a más de 15 por ciento de las clases que deben dictar en un año lectivo; por incumplimiento en las labores de investigación; o por dejar de asistir injustificadamente a más de 50 por ciento de los actos universitarios a que fueren invitados con carácter obligatorio en el mismo período; 8º) Por reiterado y comprobado incumplimiento en los deberes de su cargo".

Ahora bien, los supuestos de hecho contemplado en las normas que se insertan antes se contraen a establecer las causas de remoción del personal docente o de investigación de las Universidades Nacionales, mediante el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios estatuidos al respecto. De esta manera, es necesario determinar si el acto impugnado encaja dentro de las previsiones que tuvo en mente el Legislador para regular la materia disciplinaria relacionada con el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones del personal en referencia. De conformidad con lo expuesto, cabe destacar la circunstancia de que el acuerdo de 16 de agosto de 1965 no contiene en su texto consideraciones expresas sobre la remoción de los Profesores recurrentes o que en alguna forma traduzca la justificación legal de los hechos que condujeron a ella. Por el contrario, dicho Acuerdo dispone "suspender los efectos del Acuerdo dictado por el Consejo Universitario con fecha 6 de marzo de 1959; y en consecuencia, declarar en estado de revisión los casos incurridos en el antes citado Acuerdo de suspensión", con las condiciones y límites establecidos al efecto, para el estudio de cada caso en lo tocante a la reincorporación, remuneración, jubilación o pensión de los interesados. Si el Acuerdo en cuestión tiene por objeto la revocación del anterior mediante el cual se prescindió de los servicios de los Profesores protestados a raíz del 23 de enero de 1958 y señala determinados trámites para la reincorporación de los Profesores mencionados, disponiendo a la vez la revisión de los

casos de suspensión, no sólo está fuera de todo fin sancionador sino que persigue la reparación de cualquier injusticia en que hubiera podido incurrir al dictar el acto revocado. La facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la administración pública, que da a ésta poderes para revocar o modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o la legalidad de los casos por ellos contemplados. En este sentido tiene establecido la doctrina que “las decisiones administrativas relativas a la supresión o modificación de actos anteriores deben ser acatadas por todos los órganos de la administración y su obediencia se impone a los particulares, sin perjuicio del derecho que corresponden a quienes se consideren agraviados, de pedir a los Tribunales competentes, se declare la nulidad de la revocación o reforma, lo que implicaría el mantenimiento del acto anterior, incólume”. Al proceder en esta forma el Consejo Universitario, obró impulsado por razones que convenían a la función que le es propia como órgano coordinador de las labores y actividades de la Universidad, para lo cual hubo de ocurrir a un nuevo examen de las condiciones de hechos existentes para el momento en que se dictó el acto que acordó la suspensión de los profesores protestados, reconociendo a éstos el derecho de solicitar y obtener su reincorporación, y el ejercicio de otras prerrogativas inherentes a su condición docente. Así pues, resulta erróneo calificar esa situación como “una reapertura del procedimiento de remoción, con privación de los expedientes individuales necesarios”, porque si es verdad que el personal docente de las Facultades universitarias sólo puede removerse dentro del respectivo proceso y cuando se hayan cumplido los requisitos establecidos en la Ley de la materia y los reglamentos, los caracteres del acto discutido, dictado en beneficio de los profesores sancionados y en reconocimiento de los derechos que el acuerdo revocado les desconoció, no permiten identificarlos con el proceso de remoción, previsto en el artículo 25 de Ley de Universidades.

En efecto, el procedimiento de remoción de los profesores universitarios ha de referirse siempre a los casos previstos en el artículo 98 de la Citada Ley y la decisión que se pronuncie en este sentido constituye una actuación administrativa con efectos punitivos para la persona de que se trate, razón ésta suficiente para que no pueda estar agrupada en una clasificación semejante, un acto administrativo de efectos contrarios, como lo es el Acuerdo que se examina.

Parecidas consideraciones merecen a la Sala los argumentos de los recurrentes respecto a “la obligación que se les impone de hacer una solicitud de revisión de sus casos... dentro de un lapso perentorio no previsto por la Ley”. Al respecto, se observa: el trámite establecido en el Acuerdo para hacer valer los derechos de los profesores incluidos en la medida de suspensión, ordena su notificación a los efectos de la solicitud que desearan formular, la cual podrán hacer

dentro de un plazo de noventa días, “con el fin de que el Consejo Universitario estudie su caso en forma individual”. Como resalta del mismo texto del Acuerdo, la solicitud de referencia es un derecho que se confiere al interesado para que lo ejerza o no, señalando como regla procesal para hacerlo valer, el plazo mencionado, sin que haya motivos para apreciar que esa facultad es una obligación cuyo ejercicio depende del término estipulado, estableciendo así un vínculo indisoluble entre éste y el procedimiento de revisión que se da, según el Acuerdo, “para conciliar el mutuo interés de la Universidad y del profesor solicitante”. En efecto, el plazo no se concede como improrrogable cuyo transcurso extingue la facultad o el derecho que durante él no se ejercite, motivo por el cual carece de fundamento el alegato de perentoriedad que sobre dicho término han presentado los recurrentes. En todo caso, si el señalamiento de ese plazo para formular, la solicitud respectiva pudiera traducir algún vicio de forma, ésta no sería lo esencialmente importante para convertirse en causa de nulidad del Acuerdo impugnado. La circunstancia anotada por los recurrentes de que el plazo en cuestión no está contemplado por la Ley, lejos de limitarlo, aumentaría el poder discrecional del Consejo Universitario para encauzar el caso de la reincorporación de los profesores suspendidos, dentro de un procedimiento determinado. Por consiguiente, a falta de una regla de derecho que contemplara esta situación, el Consejo Universitario, como suprema autoridad gubernativa, goza de la libertad necesaria para estatuir los trámites que condujeran a la solución más conveniente y oportuna, adoptando al efecto las prácticas administrativas aconsejables en interés de la Universidad.

Expresan los impugnantes que el Acuerdo “modifica el contenido del artículo 25 de la Ley de Universidades, en su ordinal 11, al reservarse el Consejo Universitario la facultad de dictar la decisión final en cada caso. La disposición legal citada es del tenor siguiente: “artículo 25. Son atribuciones del Consejo Universitario: . . . 11ª Conocer y resolver en los procesos disciplinarios o de remoción de las autoridades universitarias y del personal docente y de investigación de las distintas Facultades, cuando se hayan cumplido los requisitos establecidos en la presente Ley y los reglamentos”. Lo primero que habría que observar nuevamente es lo que se ha dicho antes sobre el contenido del Acuerdo, en el sentido de que éste no se refiere propiamente a la remoción disciplinaria de que trata la Ley sino a la reincorporación de un grupo de profesores que por sus mismos fines constituye un caso absolutamente distinto; pero aun dentro de esta circunstancia, se advierte que el dispositivo del Acuerdo a que se refiere esta parte de la impugnación no modifica la norma legal transcrita, porque ambos reconocen por igual la autoridad del Consejo Universitario como poder supremo para ejercer las funciones de gobierno de la Universidad, de conformidad con la definición contenida en el artículo 23 de la Ley de la materia. El ejercicio de esas funciones supone que la decisión final en los

asuntos relativos a la organización y actividades propias de la Universidad, está en manos del Consejo Universitario. Ahora bien, cuando se dice, como lo expresa el Acuerdo, que el Consejo tiene la facultad de dictar la decisión final en cada caso, no se está diciendo que ella sea irrecurrible ante otro órgano que tenga competencia para ejercer el control de su legalidad o que pueda dictarse en violación de la Ley o desconocimiento de los derechos administrativos que deben ser protegidos, sino que el Consejo Universitario, cuando atiende a la materia organizativa en cuanto a las actividades que miran al personal docente, es la suprema autoridad en relación con las demás autoridades universitarias, integradas por Facultades, Asambleas de Facultades, Consejos, Decanos, Escuelas y Directores, Institutos, etc., que en su conjunto tienen que ver con todo el proceso que ha de cumplirse respecto de la docencia en la Universidad. En consecuencia, no procede el alegato según el cual el Acuerdo modifica en este punto el contenido de la atribución 11ª del artículo 25 de la Ley de Universidades.

611.

CSJ - SPA

18-3-69

G.F. N° 63, 1969, pp. 228-235

*Un agente de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no puede reconsiderar lo decidido por él, sino en aquellos casos en los cuales la Ley le otorga expresamente el recurso de revisión.*

En relación con dicho alegato los representantes de la Textilera Saturno C. A., en su escrito antes citado, consignan los siguientes comentarios:

“...rehusamos rebatir el disparate o ex-abrupto de que un funcionario administrativo carezca de facultades para revisar sus propias decisiones, tomando en consideración que la esencia del Derecho Administrativo radica en la equidad y la justicia, a lo cual podría añadirse que el recurso de revisión del Derecho Administrativo tiene su equivalente a lo que en Derecho Procesal se conoce con el nombre de revocatoria por contrario imperio. El recurso de revisión lo admite la doctrina y la jurisprudencia mundial, aunque expresamente no lo contemplen algunas leyes. Ocurre con el recurso de reconsideración algo análogo con lo que vemos a diario en el instituto denominado preclusión que no aparece en ningún lugar en el ordenamiento jurídico patrio, lo que no impide su frecuente aplicación. Por consiguiente, de admitir la revolucionaria tesis del apoderado de Mersham C. A. habría el peligro de que la justicia administrativa solamente existiera nominalmente, y los anales de la jurisprudencia administrativa universal, dan un rotundo mentis a la singular tesis del apoderado de Mersham, C.A.”

En cuanto a este punto el representante de la Procuraduría General de la República, al dictaminar sobre el caso, expone lo siguiente: "...consideraciones atinentes a la seguridad jurídica imponen ciertos límites al poder de revocación de los actos individuales que originan derechos en favor de los administrados. La doctrina y jurisprudencia francesas han elaborado una tesis que hoy se encuentra muy extendida, y consiste en atribuir a la Administración, en estos casos, un poder de revocación sometido a iguales limitaciones que al poder de anulación del Juez de lo contencioso-administrativo, de modo que sólo puede ser ejercido *mientras el acto a revocar no haya adquirido firmeza*: Entre los actos creadores de derechos, es preciso distinguir: los que son irregulares, por el contrario, pueden ser retirados en razón de esas irregularidades; se puede permitir a la administración corregirlos por sí misma, como podría hacerlo el Juez; también su derecho de retiro se modela, en el tiempo, sobre el poder de anulación por la vía contenciosa; el retiro es posible mientras el recurso contencioso pueda ser intentado..., y si un recurso ha sido efectivamente propuesto, hasta que el Juez haya decidido. Más allá, el retiro deviene irregular: la decisión, aunque ilegal, queda definitivamente firme. La jurisprudencia estima la seguridad jurídica más importante que la misma legalidad". (Rivero, Jean "Droit Administratif", Dalloz, 3ª edición, pp. 94 y 95).

En el presente caso, el Ministro de Fomento revocó un acto individual creador de derechos a favor de un particular, por considerar que dicho acto había sido dictado en contravención de la Ley de Propiedad Industrial. Las explicaciones precedentes demuestran que semejante conducta del Ministro no es en sí misma ilegal, sino que constituye normal ejercicio de su poder de revocación.

Aún si acogemos la tesis francesa limitativa de ese poder, encontramos que la revocación fue *oportunamente pronunciada*, puesto que entre la fecha de publicación de la primera decisión (13 de marzo de 1965) y la del acto revocatorio (5 de octubre de 1965) no había transcurrido el plazo de seis meses que otorga el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal para ejercer el recurso de anulación; es decir, la primera resolución del Ministro no había adquirido firmeza.

En conclusión, esta Procuraduría opina que debe ser desechada, por infundada, la alegación que la impugnante expone en primer término".

De lo expuesto resulta que la controversia por resolver en este juicio se ha centrado en primer término sobre la siguiente cuestión: ¿después de revocada por el Ministro de Fomento la Resolución por la cual el Registrador de la Propiedad Industrial negó el registro de la marca solicitada por Merham C. A., podía el mismo titular del aludido despacho dar curso a la solicitud de reconsideración de su propia medida y revocar ésta, por considerarla contrario a derecho, en conformidad con las normas que rigen la vía gubernativa, y en

particular, el procedimiento especial establecido en la Ley de la materia, para el registro de las marcas de fábrica.

Considerando que esta cuestión es de carácter previo, la Corte, pasa a examinarla y decidirla, y a tal efecto, observa:

En el derecho positivo venezolano, la revisión de las decisiones definitivas o que causen gravamen irreparable no se confía a los mismos órganos o funcionarios que las hayan dictado sino a otras autoridades superiores, que pueden reformarlas, confirmarlas, o revocarlas, al conocer de los recursos que contra ellas establece la Ley.

El Código de Procedimiento Civil dispone, en efecto, que de “toda sentencia definitiva dictada en Primera Instancia, se da apelación, salvo disposición especial en contrario”; que de “las sentencias interlocutorias se admitirá apelación cuando produzcan gravamen irreparable”; y que después de publicada una “sentencia no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya dictado a no ser que sea interlocutoria no sujeta a apelación, pues entonces podrá hacerlo mientras no se hayan dictado sentencia definitiva, salvo disposiciones especiales”.

Siguiendo esta orientación, las leyes que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública nacional en sus diversas ramas, generalmente, no conceden a los agraviados por un acto administrativo, otro recurso que el de apelación para ante el funcionario u organismo que designe la Ley respectiva. La decisión que dicte este último funcionario u organismo causa estado, es decir, agota la vía administrativa, y contra ella sólo puede proponerse el recurso de nulidad previsto en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Sala. Sin embargo, en algunos casos el Legislador dispone que contra dicha decisión no se oirá recurso alguno y en otros permite recurrir contra ella, por vía de apelación para ante este Alto Tribunal.

El recurso de revisión, es, por lo tanto, de carácter excepcional en la legislación patria y no es admisible sino en los casos en que expresamente lo consagra la Ley.

La Ley de propiedad Industrial ofrece uno de esos casos de excepción en su artículo 21 al disponer que en “todo tiempo podrá el Ministro de Fomento, previo informe del Registrador de la Propiedad Industrial, anular en Resolución razonada el registro de los inventos, mejoras o modelos o dibujos industriales, obtenidos en contravención de esta Ley”.

En tal hipótesis el titular del despacho, procediendo de oficio y, por consiguiente, también a solicitud de parte interesada, puede revisar el caso, y anular o lo que es lo mismo revocar, una decisión que él mismo haya dictado en el pasado.

Fuera de esa disposición, no existe en la Ley ninguna otra que confiera al Ministro de Fomento la atribución de revocar las decisiones que dicte cuando, al conocer de las apelaciones que interpongan los interesados contra las resoluciones del Registrador de la Propiedad Industrial, de acuerdo con el artículo 43 de la Ley de la

materia, autorice o niegue el registro de una determinada marca, ratificando o revocando en tal forma lo resuelto por aquel funcionario.

Y como los agentes de la administración pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas dispongan, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de la Textilera Saturno C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción que le atribuye el artículo 43 antes citado.

Sin embargo, teniendo en cuenta los alegatos hechos en el curso de este juicio, la Corte, juzga necesario añadir a lo expuesto lo siguiente:

Según las disposiciones legales que rigen el procedimiento mediante el cual se llega a la decisión de si una marca debe o no ser registrada, hay dos oportunidades en que el Registrador de la Propiedad Industrial puede negar el registro de ella; la primera se produce al iniciarse el procedimiento, o sea cuando dicho funcionario, después de estudiar el expediente y teniendo en cuenta las marcas ya registradas, juzgue que el registro solicitado es contrario a derecho, y la segunda tiene lugar cuando, efectuadas las publicaciones y cumplidos todos los trámites pautados en los artículos 76, 77, 78 y 79 de la Ley de la materia, le corresponda decidir por no haber alguna oposición cuyo conocimiento, esté atribuido a los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil.

Es evidente que en el último de esos casos, lo resuelto por el Ministro al conocer, en apelación, de lo decidido por el Registrador, pone fin al procedimiento administrativo, sea cual fuere el sentido de la resolución que dice aquel alto funcionario. Empero, no puede decirse lo mismo respecto a lo que decida el Ministro de Fomento en el primer caso, pues si bien la resolución que confirme la negativa de registro, causa estado y, en consecuencia, ya no puede ser atacada sino mediante el recurso de nulidad ante este órgano jurisdiccional, la que revoque dicha decisión no tiene otro efecto que reponer el procedimiento al estado en que se hallaba para el momento en que el Registrador se pronunció sobre el caso, a fin de que este funcionario dé a la solicitud su curso de Ley, o sea, ordene las publicaciones y proceda a cumplir los demás trámites que, precisamente, constituyan la vía gubernativa en esta rama especial de nuestro derecho administrativo.

En el curso de ese procedimiento se da una oportunidad a "cualquier persona" para "objetar la solicitud y oponerse a la concesión de la marca" alegando que ésta se halla comprendida en las prohibiciones contempladas en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley en referencia, o que el opositor tiene "mejor derecho que el solicitante".

Tales oposiciones deben ser sustanciadas de acuerdo con las disposiciones antes aludidas, y decididas, según los casos, por el propio Registrador de la Propiedad Industrial o por el Juez de Primera Instancia en lo Civil a quien dicho funcionario pase el expediente, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 80 de la misma Ley.

Como se ha dicho, de lo que resuelva el Registrador en los casos en que le corresponde hacerlo, puede apelarse de nuevo ante el Ministro de Fomento, quien en virtud de ese recurso reasume la jurisdicción que ya había agotado al conocer de la primera decisión del mencionado funcionario.

Según los antecedentes antes relacionados, la decisión del Registrador en el caso de autos se produjo en el umbral del procedimiento, y su revocatoria dio lugar a la iniciación de la etapa pública, y, eventualmente, contenciosa del mismo, al publicarse la solicitud en un órgano de prensa de esta localidad, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 76 de la Ley de Propiedad Industrial.

En tal estado, si la Compañía Anónima Textilera Saturno se consideraba con mejor derecho que la solicitante, o estimaba que la petición de ésta era contraria a los artículos 33, 34 y 35 antes citados, el único recurso que podían intentar, sus representantes de acuerdo con la Ley, era el de oposición, y así ha debido decidirlo el Ministro al conocer de la solicitud de revisión intentada por aquélla.

Al no proceder en tal forma y dar curso a una solicitud de revisión que la Ley no prevee, el Ministro interrumpió el normal desarrollo del procedimiento, privó a las partes de los derechos que, respectivamente, les otorga el artículo 78 *ejusdem*, y arrebató al Registrador de la Propiedad Industrial, la jurisdicción que exclusivamente le corresponde para intervenir en esa etapa de la vía administrativa.

Y como los hechos y razones expuestos son motivo suficiente para declarar con lugar la acción propuesta, este Tribunal se abstiene de examinar los demás alegatos invocados por las partes en el curso de este juicio.

En cuanto al pedimento formulado por los representantes de la Textilera Saturno C.A. en el sentido de que se declare que la marca solicitada "CANNON" no puede ser concedida a Mersham C.A. por tener evidente parecido gráfico y fonético con la marca "CA-ANANN" anteriormente registrada a favor de la firma que representan, la Corte advierte, que en estos juicios, su función se concreta a examinar si el acto impugnado es contrario a derecho y declarar o no con lugar la acción de nulidad intentada ante ella.

Por los motivos expuestos, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad de la Resolución N° 2.463, de fecha 12 de julio de 1965, por la cual el Ministro de Fomento negó el registro de la marca "CANNON" (y diseño conjunto) solicitada para distinguir telas, en piezas, tejidos, pasamanería y bordados, Clase 42 (productos nacionales), y dispone continuar el procedimiento ad-

ministrativo en conformidad con lo dispuesto en los artículos 76 al 80 de la Ley de Propiedad Industrial.

*Véase Nos. 231, 270, 439, 561, 613.*

b. *Derogación tácita*

612. CSJ - SPA 26-10-71  
G.O. N° 1493, 24-11-71, p. 6

*Los actos administrativos quedan derogados cuando una autoridad de igual o superior jerarquía dicta otra decisión que los contraviene.*

Dispone el artículo 177 de la Constitución que “las leyes sólo se derogan por otras leyes”.

Por lo tanto, la norma general en cuanto respecta a la vigencia de las disposiciones que componen el ordenamiento jurídico de la República, es que ellas continúan en vigor en tanto no sean derogadas.

Sin embargo, este rigorismo constitucional, en cuanto concierne a los actos de la administración, tanto la doctrina universalmente admitida como la jurisprudencia, lo han atenuado en el sentido de que al producirse un acto administrativo emanado de una autoridad de igual o superior rango en la administración, que contraviniera otra disposición administrativa vigente, ésta, implícitamente, queda derogada desde el momento de la vigencia de la nueva disposición.

Pero esta contradicción tiene que ser clara, concluyente, incuestionable, tal como lo consagró el Acuerdo de nuestra Alta Corte Federal, dictado en fecha 2 de agosto de 1897, el cual declaró que “para que dos disposiciones legales puedan considerarse colidentes es necesario que se excluyan, que la una no puede existir frente a la otra”. También la doctrina tiene establecido que: “la revocación tácita debe ser de interpretación restringida ya que la Administración debe manifestarse en forma clara. Si se trata de revocar un acto anterior, la manifestación de voluntad de la Administración no puede ser ambigua, y en caso de duda habrá que mantener el acto anterior”.

B. *Los Recursos Administrativos*

*Véase Nos. 615 y ss., Vol. 2 del tomo III.*

C. *La revisión jurisdiccional*

*Véase Tomo V (La jurisdicción contencioso-administrativa).*

613. CFC - SF  
G.F. N° 2, pp. 159-165

11-8-49

*Cualquier acto ejercido por la Administración que cause algún perjuicio a un particular, es susceptible de ser impugnado por la vía contencioso-administrativa, por el particular afectado.*

La República inicia la legislación sobre Marcas de Fábrica con la Ley promulgada del 18 de mayo de 1877, que fue derogada por la del 30 de junio de 1927, y ésta a su vez lo fue por la vigente que es de fecha 23 de junio de 1930. En un país como el nuestro de tan comprobado afán legislativo resulta bastante significativa la permanencia de estas normas por muchos lustros (entre la primera y la segunda media un espacio de cincuenta años) sin mayores alteraciones de su texto, lo que seguramente se explica por la atonía de su desarrollo económico. Así, en la primera Ley, aparecen ya delineados los principios que nos han venido rigiendo hasta ahora; instituida la competencia del Ministerio de Fomento para tramitar el registro de las marcas, para sustanciar y resolver las oposiciones a que dieran lugar las solicitudes, y para los demás pertinente.

Si nuestro derecho patrio hubiera participado en sus transformaciones de la misma estática del derecho marcario, nada de importancia valdría la pena de destacar en este aspecto del fenómeno jurídico; pero en realidad no ha sucedido así, sobre todo, en lo que concierne a la vigilancia del Derecho Administrativo, cuyo reconocimiento constitucional por el Legislador lo incorpora como normativo en nuestras instituciones, llegando a ser imperativa para el Juez su aplicación. Decir hoy que las cuestiones administrativas no deben resolverse entre nosotros de acuerdo con los principios generales que gobiernan estas cuestiones, sería algo así como retroceder nuestro derecho a estados ya superados e ir contra la voluntad implícita y explícita del Legislador pregonada de diversos modos. Dimanando, de consiguiente, un acto administrativo de la administración activa, que agravie, lesione o perjudique algún derecho, es ineludible admitir que el agravio o la lesión puedan ser contravertidos por el particular agraviado o lesionado con la Administración Pública, por la vía contenciosa, suscitándose de aquí, a la vez, un procedimiento contencioso. En muchos casos, por la carencia entre nosotros de Tribunales administrativos nacen justificadas dudas acerca de cuál sería la vía a elegir para accionar un acto administrativo, inclinándose algunos porque deba ocurrirse a la vía ordinaria cuya competencia de jure estableció ya el Legislador al disponer en el Título XIII del Libro III del Código de Procedimiento Civil, la vía que ha de seguirse en las demandas en que tengan interés las Rentas Públicas, y otros, porque hallándose atribuida a la Corte Federal y de Casación de modo explícito la competencia administrativa por la Constitución y su propia Ley, y debiendo ser breve el juicio admi-

nistrativo, es a ella a la que debe ser reconocida tal competencia. En el presente juicio no hay lugar a entrar de lleno en el terreno de estas disquisiciones, pues se trata de Resoluciones ministeriales en cuyo caso es privativo aplicar el numeral 11, en armonía con el 12, del artículo 128 de la Constitución Nacional.

No existe duda sobre qué son actos administrativos las Resoluciones Ministeriales, susceptibles de recaer en el procedimiento de oposición surgido de la aplicación de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y Agricultura, ya en las denegaciones de las solicitudes de marca, lo que ocurre cuando no se han observado las prescripciones legales; o, cuando antes se han otorgado marcas iguales, o semejantes. Resolviendo dichas Resoluciones un procedimiento administrativo contencioso se impone examinar, en primer lugar, a qué consecuencias conduce esta clase de recurso entre nosotros, para resolver cabalmente el asunto que se ha planteado al conocimiento de esta Sala.

Las acciones derivadas de la obtención del registro y disfrute de la marca, se particularizan ya en la primera Ley de Marcas de Fábrica, que, como se ha dicho, es de fecha 18 de mayo de 1877. Esta Ley disponía, en su articulado 10:

“No tendrá acción en juicio ninguna persona que reclame el derecho exclusivo sobre una marca de fábrica o de comercio que se use o pretenda usarse en negocio ilegítimo, o sobre algún artículo dañoso en sí mismo, o sobre una marca que se ha obtenido fraudulentamente, o que se ha formado o usado con el designio de engañar al público en la compra o uso de cualquier mercancía”.

No existía de fijo recurso alguno, que no quiere decir otra cosa la mencionada disposición, contra una decisión adoptada por el Ministerio de Fomento en vista de hallarse incurso el aspirante a una marca en alguno de los casos allí previstos. Esto porque era facultad del Despacho según el artículo 48 de esa misma Ley negarse a registrar y aún a recibir marcas de fábrica o de comercio comprendidas en estas previsiones.

Por lo que se refiere a los casos en que hubiere lugar a fraude o falsedades, el artículo 11 de la Ley de 1877, contemplaba que el autor de ello quedaría sujeto a las penas establecidas en el Código Penal para los falsificadores o estafadores, según el caso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles respecto de tercero.

El artículo 12 de esa misma Ley estatuyó que cualquier persona que reprodujera, falsificare, copiare o imitare alguna marca de fábrica o de comercio registrada, o la pusiere en mercancías, sustancialmente de las mismas propiedades y cualidades descriptivas que las referidas en el registro, quedaría sujeto a responder en juicio de los daños causados por el uso ilegítimo de tal marca sin perjuicio, en caso de haber fraude, de sufrir las penas que establece el Código Penal.

Puede verse, que las decisiones puramente administrativas del Departamento contralor de las marcas, eran irrevisables por la primera de las leyes de marcas de fábrica.

La Ley de 1927, conserva el procedimiento de oposición reglamentándolo de acuerdo con los términos de la Resolución de 20 de agosto de 1913, y la parte in fine de su artículo 13, disponía:

“Contestada la oposición, el Ministro de Fomento la decidirá por medio de Resolución en la cual dispondrá el registro o la negativa según el caso...” En las decisiones podía imponerse a la parte que apareciera manifiestamente temeraria, multa desde cincuenta hasta doscientos bolívares.

Lo dispuesto en el artículo 10 de la primera Ley, o sea la negativa de la acción para aquéllos que pretendieron usar la marca en negocio ilegítimo o sobre un artículo dañoso en sí mismo o sobre una marca que se ha obtenido fraudulentamente, o que se ha formado o usado con el designio de engañar al público en la compra o uso de cualquier mercancía, desaparece; quedando más o menos, reproducidas en el artículo 22 y 24 de la Ley de 1927, las ya transcritas disposiciones de los artículos 12 y 13 de la Ley de 1877. El Despacho de Fomento conserva la facultad de abstenerse del registro de la marca “que sugiera ideas inmorales o sirva para distinguir objetos inmorales o escandalosos, o se use para distinguir mercancías que no se produzcan ni comercio con ellas, que se use en negocio ilícito o en artículo dañoso...” la marca ya registrada para productos análogos o que se parezca a otra gráfica o fonéticamente que lo esté y pueda prestarse a confusión o error o induzca a engaño”.

Obedeció sin duda la supresión de la norma contenida en el artículo 10 en la ya citada Ley de 1927, a que las Constituciones a partir del año 1895 facultaban a la Corte Federal para declarar la nulidad de los actos abusivos de poder y no podía cerrarse el recurso de esta vía administrativa, aceptada ya de modo casi general por las legislaciones de los Estados modernos. Hubiera sido un contrasentido legal que una Ley especial que establecía un procedimiento administrativo susceptible de dar lugar a actos calificados de tales, no se hallare a tono con la Constitución.

La vigente Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura mantiene iguales previsiones a las anteriores en cuanto a falsedades, fraudes, falsificaciones, copias o imitaciones, introduciendo en su artículo 23 una nueva disposición, en cuanto a procedimientos:

“La acción —dice este artículo— sobre el derecho de prioridad de la marca o de cualquier otro relativo a esta materia, de naturaleza netamente civil, se ventilará ante el Tribunal competente”. Continúa este artículo: “Para la averiguación del delito en los casos de falsificación o de fraude relativo a una marca o denominación comercial legítimamente registrada, el denuncia podrá hacerse por

cualquier persona o por el mismo privilegiado, si prefiere el papel de acusador conforme a la Ley”.

Nada dice esta disposición en cuanto a los recursos administrativos, mas no siendo posible eludirse tales recursos en la aplicación de la Ley, es obvio que el Legislador debió tomarlos en cuenta, haciéndosele imperativo recalcar la competencia civil para lo meramente civil. En sana lógica no podría deducirse que esta especificación del artículo 23 hubiera sido impuesta por la necesidad de distinguir lo civil de lo penal. Podría inferirse tal vez que el Legislador haya querido deslindar, lo meramente civil de lo meramente mercantil, más si la discriminación se hizo tomando en cuenta esto último, existiría sin duda un vacío de la Ley; que una bien entendida exégesis de ella permitiría llenar en atención a los términos del artículo 9 del Código de Procedimiento Civil.

Son, pues, admitida como está la procedencia del recurso administrativo, además de los civiles para las cuestiones civiles, y los penales en sus casos, materias éstas que corresponden al jurisperito determinado para ejercer el recurso jurisdiccional ante el Tribunal competente.

La necesidad de canalizar los recursos que da la Ley a través de los respectivos procedimientos, da lugar a su vez a resultantes inconsecuencias que pueden derivarse de las distintas Resoluciones judiciales, especialmente en lo atañadero a las cuestiones administrativas.

Como se ha visto le toca al funcionario administrativo resolver las cuestiones a que da lugar la marca ya registrada, o que se trata de registrar, ex-oficio, o, a través del procedimiento oposición, hallándose en sus atribuciones verificar o apreciar si la marca que se presenta para su registro contraviene las prohibiciones enumeradas en el artículo 3º de la Ley.

En estos casos, de que como también se ha observado, positivamente, puede recaer una Resolución Ministerial negando u otorgando el registro de la marca, se hace impretermitible conceder, en el estado actual de nuestra legislación, un recurso administrativo jurisdiccional toda vez que las Resoluciones resolverían cuestiones administrativas de naturaleza ejecutoria, y siendo ellas dictadas por una autoridad administrativa susceptible de causar agravio o daño no puede ser reformada sino a consecuencia de su nulidad declarada por el órgano judicial competente.

En tratándose de una Resolución Ministerial el procedimiento contencioso a que se refiere el numeral 12 del artículo 128 de la Constitución Nacional tendría lugar. Ahora bien, en el estado actual de nuestra legislación dicho procedimiento no se halla reglamentado. ¿Podría entonces el Tribunal, ante la ausencia de esa reglamentación, obstaculizar la vía del recurso o permitir su ejercicio en forma que él resultare inoperante en la práctica, derivándose de su ejercicio lesiones irreparables? La Constitución que establece dicho recurso, ni la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación,

contienen normas precisas en cuanto a su instauración y desenvolvimiento. Mas por ello no dejaría el recurso de hacerse efectivo.

Como resultado del juicio contencioso que ordinariamente se sustancia entre el agraviado por la Resolución Ministerial y la Administración, podrían resultar graves daños para tenedores de derechos sobre la marca, como sucedería en el presente caso en que no concurrieron al procedimiento de oposición los actuales titulares de las marcas "Glostora" y "Palmolive". El Ministerio negó la solicitud de las expresadas marcas, y posteriormente, ha venido a la Corte usando el recurso contencioso administrativo el agraviado por la Resolución negatoria del Despacho de Fomento. Supuesto que la decisión de la Corte de revocarse las Resoluciones del Despacho de Fomento, como el solicitante lo pide, ¿quedarían los terceros de anterior derecho sobre dichas marcas que no fueron partes en el juicio desprovisto de todo medio de impugnar lo decidido de este juicio en que ni siquiera estuvieron a derecho?

En virtud del principio general "res inter alios acta" no podría ser opuesta al tercero titular de derechos sobre la marca, la decisión recaída en el juicio contencioso. No pudiéndose dar, además, el caso de que una decisión de la Corte no deba considerarse como definitiva, y para evitar esa irreductible afitimonia procedimental, se haría imprescindible reglamentar los recursos derivados de la aplicación de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y Agricultura, llamando a juicio como se hace en el procedimiento de oposición al mejor derecho habiente sobre la marca. No existe razón legal para que la Ley no se preocupe de tutelar en el juicio contencioso el mejor derecho sobre la marca y si, racionalmente, no podría ventilarse el procedimiento de oposición sin que los terceros fueran emplazados, con más fundamento debería pedirse su comparecencia el juicio contencioso, que tiene su génesis en el procedimiento de oposición, tanto más cuanto los efectos del juicio contencioso podrá afectar sus derechos de modo irreparable.

No hallándose entre las atribuciones de la Corte la de reglamentar las leyes, a lo más que se podría llegar sería a establecer reglas de procedimiento como ya lo ha hecho la Corte en cuanto a la tramitación del recurso por la vía contenciosa. (Véase sentencia de 20 de noviembre de 1940 —Memoria 1941. Pag. 266)—. Mas no siendo ello suficiente en el caso contemplado y en otros que, ineludiblemente habría que enfrentar, en la aplicación de la actual Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, no pudo menos la Sala de apuntar, como lo ha hecho, y con base en el numeral 27, artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, la necesidad de una reforma en el sentido de que los derechos que se han adquirido en buena Ley, y que se hallan bajo el amparo de la Administración Pública, no pueden ser anulados por un procedimiento casi sumario, sin que las partes interesadas estén en posibilidad de asumir sus defensas jurídicas.

614. CFC - CP 4-4-51  
G.F. N° 7, 1952, p. 17

Ciertamente, como dice el Procurador General de la Nación, hay dos procedimientos para impugnar los actos del Poder Público: uno de carácter general ante la Corte Plena, sin contención; y otro especial, contencioso, a que se refiere el último aparte del ordinal 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional y mediante el cual se pueden impugnar las Resoluciones Ministeriales.

615. CSJ - SPA 11-8-71  
G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, pp. 28-29

*Entre los medios jurisdiccionales de impugnación de actos administrativos está el recurso contencioso-administrativo de anulación, además de la "apelación" ante la Corte en los casos autorizados por ley.*

Planteado así el problema como cuestión previa, pasa la Corte a resolverlo y, al efecto, expone:

El control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos puede hacerse efectivo, en nuestro país mediante el ejercicio de diversos recursos. El nombre que a éstos se atribuya —acción, excepción, apelación o recurso— carece de significación, ya que lo que importa a los fines de la seguridad jurídica es que los administrados tengan la posibilidad de hacer valer su derecho de defensa, contra los actos ilegales, ante un órgano jurisdiccional, dotado de competencia para anularlos, o para ratificarlos, modificarlos o revocarlos. Hasta fecha reciente, el recurso por excelencia para atacar los actos administrativos contrarios a derecho, era la apelación para ante la Corte Federal y de Casación, recurso que el legislador no concede de manera general contra cualquier acto administrativo, pero que sí establece en casi todas las leyes orgánicas o especiales, contra decisiones finales de la administración pública nacional cada vez que, a su juicio, el derecho o el interés lesionado exigen protección jurisdiccional. El recurso "por abuso de poder y otras ilegalidades" extendió la protección jurisdiccional, contra los actos ilegales, ya implícita en la apelación, a los casos en que este último recurso no estuviese expresamente consagrado en la ley. El recurso de anulación vino así a llenar un vacío legislativo y a completar el sistema de protección jurídica hasta entonces existente, sin romper abruptamente con el pasado, representado en la tradición judicialista que, no obstante, la influencia de la doctrina y la jurisprudencia francesa, venían prevaleciendo en nuestro ordenamiento jurídico, y en la determinación de mantener la apelación como recurso propio cuando la ley conceda expresamente ese recurso.

*Véase N° 514*

**INDICES DEL TOMO III**  
**VOLUMEN 1**



## I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vol. 1)

(Los números romanos remiten al tomo y los números arábigos a las páginas correspondientes)

## A

- Abasto. Regulación, II, 217.
- Abogados, I, 275; III, 310.  
Seguridad Social, I, 260.
- Abuso de Poder, III, 35, 233, 235, 339.
- Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191; III, 53.
- Acción Popular. Legitimación, III, 67.
- Acciones Posesorias. Improcedencia, II, 511.
- Actas Administrativas. Documentos Públicos, III, 301.
- Actas Fiscales, III, 251, 274, 275.
- Actas Fiscales. Efectos, II, 308.  
Presunción de Legitimidad, III, 274 y sig.
- Valor Probatorio, III, 300.
- Actas Constitutivas de gobiernos de facto, I, 114, 116, 117, 559.
- Actividad Jurisdiccional. Proceso de Cognición, III, 98.
- Actividad privada, I, 300.
- Actividad Reglamentaria, III, 119.
- Actos Administrativos, II, 41; III, 165.
- Actos Administrativos. Abuso de Poder, III, 35, 233, 308, 339.
- Anulabilidad, II, 364; III, 61, 347.
- Apreciación de los hechos, I, 621; III, 206 y sig.
- Base Legal, III, 204, 205, 246.
- Características, III, 185, 186.
- Caracterización, III, 171, 184.
- Causa, I, 21; III, 11, 15, 17, 38, 44, 206, 232, 245, 253.
- Clases, I, 16, 602; III, 186.
- Competencia, III, 192, 193, 194, 196, 198, 200.
- Concepto, III, 69, 70.
- Condición Resolutoria, III, 288.
- Condición suspensiva, III, 288.
- Condiciones de recurribilidad, III, 65, 74.
- Consecuencia de la Ilegalidad, III, 58.
- Contrariedad al Derecho, III, 47.
- Control Administrativo, III, 374.
- Control Jurisdiccional, III, 52.
- Convalidación, III, 61, 348, 350.
- Cosa Juzgada, II, 204, 403; III, 127.
- Definición, III, 168 y sig., 173, 198.
- Derogación tácita, III, 374.
- Destinatarios, III, 187.
- Desviación de Poder, III, 37, 38, 200, 234, 333, 334.
- Documentación, III, 158.
- Documento Público, III, 301.
- Efectos, I, 569, 571, 579; III, 46, 169, 268, 275, 279.
- Efectos Internos, II, 365.
- Eficacia, II, 213; III, 46, 279.
- Ejecución, III, 293, 303.
- Ejecución Coactiva, III, 105.
- Ejecución Forzosa, III, 104, 107.
- Ejecución privilegiada, III, 76.
- Ejecución Subsidiaria, III, 107.
- Ejecutividad, III, 97, 102, 303.
- Ejecutoriedad, I, 284; III, 97, 104, 185, 191, 197, 234, 305.
- Errores Materiales, II, 364; III, 344.
- Excepción de Ilegalidad, I, 569.

- Exceso de Poder, III, 35, 308, 339.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 32, 33, 221, 314, 327.  
 Falso Supuesto, III, 339, 342.  
 Finalidad, III, 38, 200.  
 Fines, I, 28, 606, 613; III, 186, 234, 334.  
 Firma, III, 222.  
 Firmeza, I, 72; III, 189, 293.  
 Forma Escrita, III, 222.  
 Formación de la Voluntad, III, 217.  
 Formalidades, III, 170, 212, 224, 236.  
 Formalismo, III, 42.  
 Formas, I, 20; III, 41, 140.  
 Formas externas, III, 222.  
 Fundamento Legal, III, 205.  
 Gravamen Irreparable, III, 292.  
 Ilegalidad, III, 25, 32, 192, 307.  
 Impugnabilidad, III, 83.  
 Incompetencia, III, 29, 30, 33, 308.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 307, 317, 327, 350.  
 Inexistencia, III, 58, 317, 348, 349.  
 Interpretación, I, 601.  
 Irrecurribilidad, III, 90.  
 Irregularidades, III, 163.  
 Irretroactividad, II, 201, 204; III, 289.  
 Justificación, III, 12.  
 Legalidad, I, 16; III, 11.  
 Manifestación de voluntad, III, 43.  
 Mérito, I, 30.  
 Motivación, I, 40, 41; III, 11, 21, 44, 142, 213, 223, 233.  
 Motivos, I, 40, 41; III, 11, 44, 206, 226, 232.  
 Naturaleza, III, 171 y sig.  
 Noción, III, 75.  
 Notificación, III, 45, 279.  
 Notificación personal, III, 281.  
 Nulidad, I, 192; III, 12, 58, 308, 347.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 59, 348, 349.  
 Nulidad Relativa, III, 15, 61.  
 Obligatoriedad, III, 284.  
 Oportunidad, I, 34, 602.  
 Presunción de Legalidad, III, 268 y sig.  
 Presunción de Legitimidad, III, 100, 185, 186, 234, 268, 305.  
 Presunción de Veracidad, III, 268.  
 Presupuesto de Derecho, III, 12, 19, 201, 203, 268.  
 Presupuestos de Hecho, I, 21, 22, 24; III, 12, 19, 37, 152, 197, 206, 210, 232, 234, 246, 249, 268, 366.  
 Procedimiento, III, 139.  
 Procedimiento Constitutivo, III, 42, 47, 264.  
 Prueba, I, 23; III, 37, 210, 211, 279, 296, 297, 341.  
 Prueba de los Presupuestos de Hecho, III, 210, 211.  
 Publicación, III, 45, 222, 279, 282.  
 Ratificación, III, 348.  
 Reconocimiento de Firma, III, 300.  
 Reconsideración, I, 603.  
 Refrendo, III, 222.  
 Requisitos de Fondo, III, 11, 194.  
 Requisitos de forma, III, 11, 211.  
 Requisitos de Validez, III, 12, 192.  
 Revisión, II, 49, 84, 90, 152, 163, 356.  
 Revisión Jurisdiccional, III, 374.  
 Revisión de Oficio, III, 356.  
 Revocación, I, 73, 74, 603; III, 84, 284, 356, 358, 370.  
 Suspensión de los efectos, I, 601; III, 285, 292, 306.  
 Sello, III, 222.  
 Tasas, II, 299.  
 Título Ejecutivo, III, 103.  
 Transacción, I, 49.  
 Usurpación de Atribuciones, III, 31.  
 Usurpación de Funciones, II, 43; III, 30, 221, 308, 321, 354.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Vicios, III, 307, 347.  
 Vicios de Fondo, III, 308.  
 Vicio de Forma, III, 41, 156, 308, 344.  
 Violencia, III, 44.  
 Actos Administrativos Anulables, III, 62.

- Actos Administrativos Anulables. Efectos, III, 285, 286.
- Actos Administrativos Complejos, I, 330; III, 191.
- Actos Administrativos de trámite, III, 74, 81, 82, 294.
- Actos Administrativos definitivos, III, 68, 74, 78, 294, 295, 303.
- Actos Administrativos Discrecionales, I, 16, 602 y sig.; III, 190, 233.
- Actos Administrativos firmes, III, 68, 89, 101, 109, 294, 304, 343, 357.
- Actos Administrativos Generales, III, 119, 186, 190.
- Actos Administrativos Generales. Irretroactividad, III, 289.  
Control, III, 53, 55.
- Actos Administrativos Ilegales. Control, III, 48.
- Actos Administrativos Individuales, III; 186, 187.
- Actos Administrativos Individuales. Destinatarios, III, 188.  
Efectos, III, 190.
- Actos Administrativos preparatorios, III, 81.
- Actos Administrativos Principales, III, 77.
- Actos Administrativos nulos, III, 308.
- Actos Administrativos que causan estado, II, 204; III, 68, 76, 79, 83, 181, 294.
- Actos Administrativos Reglados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423; III, 190.
- Actos Administrativos tácitos, III, 191.
- Actos Derogados. Nulidad, III, 120.
- Actos Jurídicos, III, 165.
- Actos Legislativos, III, 179.
- Actos Materiales de la Administración, III, 71.
- Actos Reglamentarios. Ver Reglamentos.
- Actos Reglamentarios. Limitaciones, III, 127.
- Actos de Autoridad, III, 137, 167.
- Actos de Derecho Privado, III, 234.
- Actos de gestión, I, 276, 368, III, 137.
- Actos de gobierno, I, 276, 313.
- Actos de la Administración, III, 166, 173, 211.  
173, 211.
- Administración. Actos, III, 173.  
Actos de Derecho Privado, III, 173.  
Actos Materiales, III, 71.  
Contrato de Derecho Privado, III, 175.
- Administración Central, II, 452.
- Administración Consultiva, I, 288; III, 47.
- Administración contralora, I, 289.
- Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.
- Administración Estatal, II, 147.
- Administración Pública. Actos, III, 166.  
Archivos, III, 158.  
Carácter instrumental, I, 288.  
Control, I, 271.  
Definición, I, 284, 286.  
Documentos Reservados, III, 158.  
Fin, I, 580.  
Incompetencia, I, 196.  
Instrucciones, II, 365.  
Jerarquía, III, 160.  
Límites, I, 16.  
Prerrogativas, I, 288.  
Privilegios, I, 284, 288; III, 303.  
Régimen de Derecho Público, I, 284.  
Subordinación, I, 275.
- Administración reglada, I, 16, 17, 47, 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580, 602, 605 y sig.
- Administrado. Interés por la Legalidad, III, 67.
- Aduanas, II, 91.  
Competencias, II, 496.
- Agricultura. Impuestos, II, 325, 328, 336.  
Regulación, II, 326.
- Aguas, II, 89, 95.  
Aprovechamiento, I, 360.  
Derecho al Uso, II, 519.  
Derechos Particulares, II, 521.  
Dominio Público, II, 518.  
Expropiación, II, 522.

Impuestos al Uso, II, 523.  
 Prescripción, II, 520.  
 Aguas del Dominio Público, I, 361.  
 Alimentos. Comercio, I, 519.  
 Almacenaje. Derechos, II, 287.  
 Tasa, II, 288.  
 Analogía, II, 147.  
 Alquileres. Regulación, I, 465 y sig.; III, 131.  
 Reintegro, I, 491.  
 Alquileres. Reglamento, III, 129.  
 Alternabilidad republicana, I, 137, 138, 139, 141, 201.  
 Altos Funcionarios, II, 148.  
 Apelación Administrativa, III, 50.  
 Apuestas, I, 495.  
 Apuestas Lícitas. Impuestos, II, 498, 505.  
 Arbitrariedad, III, 313.  
 Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620; III, 267.  
 Area Metropolitana, II, 55.  
 Armas de guerra, II, 87.  
 Archivos de la Administración Pública, III, 158.  
 Archivos de la Administración Pública. Secreto, III, 160.  
 Arreglo amigable, I, 44.  
 Arrendamientos. Canon, I, 489.  
 Contratos, I, 465.  
 Arresto, II, 150, 151.  
 Artículos de Primera Necesidad. Impuestos Municipales, II, 424.  
 Asambleas Legislativas, II, 139, 140, 153.  
 Competencia, I, 161, 201; II, 146, 164.  
 Convocatorias, II, 143.  
 Destitución del Gobernador, I, 272.  
 Quorum, II, 142.  
 Sesiones Ordinarias, II, 145.  
 Suplentes, II, 143.  
 Suspensión efectos actos, I, 601.  
 Aseo Urbano. Competencia, I, 96; II, 248.

Atribuciones. Delegación, III, 149.  
 Atribuciones. Extralimitación, III, 29.  
 Auditoría, I, 462.  
 Autonomía, I, 347.  
 Autonomía Estatal, II, 132, 136.  
 Autonomía Municipal, I, 246; II, 15, 23, 166, 182, 193, 211, 214, 218, 219, 221, 222; III, 121.  
 Autonomía Municipal. Competencias, II, 265.  
 Leyes locales, II, 214.  
 Relatividad, II, 213.  
 Transporte, II, 225, 255 y sig.  
 Urbanismo, II, 259 y sig.  
 Autoridad. Usurpación, III, 28, 313.

## — B —

Bancos, I, 519, 616; II, 274.  
 Bancos. Limitaciones, I, 121.  
 Banco Central de Venezuela, I, 205, 333, 334, 338.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Bienes. Impuestos al Tráfico, II, 497.  
 Bienes del Estado, I, 345, 346; II, 511.  
 Bienes del Estado. Ejecución, I, 516.  
 Bienes estatales, II, 113.  
 Bienes municipales, II, 121.  
 Bienes Municipales. Titularidad, II, 546.  
 Bienes Nacionales, II, 84, 87.  
 Bienes Nacionales. Destino, II, 515.  
 Bienes Ocultos, II, 548.  
 Bienes Públicos, II, 411 y sig.  
 Bienes Públicos. Titularidad, II, 548.  
 Billetes de Banco, I, 338, 341.  
 Botillerías. Impuestos, II, 394.

## — C —

Caballos. Carreras, I, 495 y sig.  
 Caleta, I, 307.  
 Caleta. Derechos, II, 320.  
 Caleta y Estiba, II, 303.  
 Cambios, II, 96.  
 Caminos Públicos, II, 511.  
 CANTV. Exención de Impuestos Municipales, 419.

- Capacidad, I, 373, 531.  
 Capacidad. Condicionantes, I, 373, 534.  
     Modificaciones, II, 251.  
     Restricciones, I, 534.  
 Capacidad contributiva, I, 402.  
 Capitalismo, I, 133.  
 Caracas. Area Metropolitana, II, 57.  
 Carga de la Prueba, II, 533, 537.  
 Cargas Públicas, II, 80.  
 Cargos Públicos. Condiciones, I, 525.  
     Incompatibilidad, I, 401.  
     Carrera judicial, I, 154.  
 Carreras de caballos, I, 495 y sig.  
 Carretera. Afectación, II, 511.  
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
 Causa, I, 21.  
 Cementerios, II, 269; III, 352.  
 Cementerios. Propiedad, III, 354.  
     Uso, II, 271.  
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.  
 Certificaciones de mera relación, III, 159, 161.  
 Cigarrillos. Impuestos, II, 400, 454.  
     Impuestos Municipales, II, 454.  
     Patentes de Industria y Comercio, II, 457.  
 Circulación Urbana, II, 226.  
 Ciudadanía, I, 389.  
     Colectivismo, I, 467.  
     Colisión de Leyes, I, 82, 258, 265, 269.  
 Comercialización de Hidrocarburos. Impuestos Municipales, II, 386.  
 Comercio. Impuestos, II, 382.  
     Libertad, I, 519.  
 Comisión Delegada, I, 202.  
 Comiso, I, 197, 199.  
 Competencia, I, 21, 62, 63, 170, 575; III, 194, 198.  
 Competencia. Orden Público, III, 195.  
     Renuncia, I, 63.  
 Competencia Administrativa, III, 145.  
 Competencia Constitucional, III, 29.  
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.  
 Competencia por el Territorio, III, 195, 196, 199.  
 Competencia por la Cuantía, III, 195.  
 Competencia por la Materia, III, 195.  
 Competencia Tributaria, II, 204, 423.  
 Competencia Tributaria. Indisponibilidad, I, 58, 59, 60.  
 Comunicaciones Inalambricas. Tasas, II, 295.  
 Comunidades Indígenas. Titularidad, II, 544, 546.  
 Comunismo, I, 83, 110, III, 227.  
 Concejo Municipal, II, 17, 35.  
 Concejo Municipal. Instalación, II, 242.  
     Reglamento Interno, II, 250.  
     Representantes, II, 225.  
     Competencia, II, 254.  
     Convocatoria, II, 232.  
     Quorum, II, 240, 242.  
     Directivas, II, 236, 237, 239, 241, 244.  
     Reformas Constitucionales, I, 118.  
     Suplentes, II, 233.  
 Conceptos jurídicos indeterminados, I, 20.  
 Concesión, I, 299; II, 296.  
 Concesión. Efectos, I, 96.  
     Reversión, II, 85.  
 Concesión de Transporte, II, 291.  
 Concesión de Servicios Públicos, II, 291.  
 Concesionario de Servicios Públicos. Impuestos, II, 383.  
 Concesionarios de hidrocarburos. Expropiación, I, 278.  
     Adaptación, I, 92, 95, 99.  
     Limitaciones, I, 591.  
 Concesiones. Derechos Adquiridos, III, 139.  
 Concesiones de Uso, II, 529.  
 Concesiones Mineras, III, 139.  
 Concesiones Mineras. Explotación, I, 232.  
 Conductores Eléctricos. Servidumbre, II, 246.  
 Confiscación, I, 264, 410; II, 81, 86, 265.  
 Confiscación. Prohibición, I, 467.  
 Congreso, I, 139, 201.  
 Congreso. Iniciativa presupuestaria, II, 103.

- Potestad Tributaria, I, 410.  
 Sesiones extraordinarias, I, 202.  
 Concejo Municipal. Acto Administrativo, III, 144.  
 Consejo de Ministros, II, 27.  
 Consejo Supremo Electoral, I, 546.  
 Constitución, I, 81, 85, 86, 90, 119; II, 17, 214.  
 Constitución. Efectos, I, 258.  
   Enmienda, I, 118, 119.  
   Gobierno de facto, I, 114, 116, 117, 559.  
   Normas, I, 106.  
   Normas Programáticas, I, 106, 108, 155; II, 81, 441.  
   Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 258.  
   Poderes implícitos, I, 110.  
   Reforma, I, 100, 118.  
   Retroactividad, I, 254, 255.  
   Supremacía, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151, 161, 189, 194.  
 Constitucionalidad. Control, I, 81, 85, 86, 106, 152, 158, 170 y sig.; II, 341.  
 Constituciones Estadales, I, 103, 118, 137, 147; II, 131, 139.  
 Constituciones Estadales. Inconstitucionalidad, II, 132.  
 Constituciones flexibles, I, 81.  
 Constituciones rígidas, I, 81.  
 Constituyente, I, 87.  
 Consumidor. Protección, I, 519.  
 Consumo. Impuestos, II, 116, 122, 329, 390, 411, 450, 455.  
 Contadores Públicos, I, 462.  
 Contaminación, I, 323.  
 Contencioso Administrativo. Actos Derogados, II, 205; III, 120.  
   Actos Excluidos, III, 181.  
   Actos que causan Estado, II, 204.  
   Admisibilidad de recurso, III, 65.  
   Afianzamiento, III, 306.  
   Agoramiento de la Vía Administrativa, II, 204; III, 68.  
   Ambito, III, 69, 70.  
   Caducidad, I, 192; III, 92, 189.  
   Carácter, III, 379.  
   Carácter inquisitorio, I, 384.  
   Condiciones, III, 65.  
   Condiciones del Recurso, III, 130.  
   Competencia de la Corte, I, 577, 611.  
   Efectos no suspensivos, III, 108, 126, 127.  
   Lapso de Caducidad, III, 92, 132, 348.  
   Legitimación, III, 66.  
   Motivos del Recurso, III, 56.  
   Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.  
   Objeto, II, 195.  
   Poderes del Juez, III, 268.  
   Procedimiento, III, 141, 230.  
   Pruebas, II, 380; III, 150, 274, 275, 279, 301, 332.  
   Recursos, III, 36, 54, 174.  
   Reglamentos Derogados, III, 120.  
   Requisitos de Admisibilidad, III, 112.  
   Requisitos del Libelo, II, 301.  
   Requisitos Procesales, III, 65.  
   Solve et Repete, III, 97.  
   Suspensión de efectos, III, 306.  
 Contencioso-administrativo de plena jurisdicción. Legitimación activa, I, 360.  
 Contencioso-electoral, I, 143; II, 140.  
 Contencioso electoral. Legitimación, I, 559.  
 Contraloría Estadal, I, 104.  
 Contraloría General de la República, I, 289; II, 104, 119, 128.  
 Contraloría Municipal, II, 128.  
 Contratos administrativos. Control previo, II, 142.  
   Exención de impuestos, I, 57.  
   Exoneración de Impuestos, II, 223, 224.  
   Exoneraciones tributarias, II, 79.  
 Contratos de seguro, I, 513.  
 Contratos Municipales, II, 33.  
 Contribución de Mejoras, II, 452 y sig.  
 Contribuciones. Prescripción, II, 309.  
 Contribuciones especiales, II, 94.

- Contribuciones Estadales, II, 324.  
 Contribuciones Municipales, II, 335 y sig.  
 Contribuciones Nacionales, II, 283 y sig.  
 Contribuciones públicas, I, 345.  
 Control, I, 271, 613.  
 Control de legalidad, I, 613.  
 Control de mérito, I, 613.  
 Cooperación, I, 151.  
 Cooperación intermunicipal, II, 55.  
 Corte Suprema de Justicia. Competencia, I, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599; II, 139, 140, 147, 151.  
 Corte Suprema de Justicia. Competencia, II, 237, 269, 441.  
 Cosa Juzgada, II, 451.  
 Cosa Juzgada Administrativa, III, 84, 127, 184, 295, 298, 361.  
 Costas. Policía Marítima, II, 525.  
 Costumbre, III, 231.  
 Costumbre Administrativa, III, 214, 225.  
 Costumbre Secundum Legem, III, 214.  
 Crédito. Operaciones, II, 275 y sig.  
 Crédito Público, II, 97, 116, 127.  
 Créditos adicionales, II, 100.  
 Créditos Fiscales. Prescripción, II, 308 y sig.  
 Prescripciones Breves, II, 316.  
 Créditos Fiscales Municipales. Prescripción, II, 315.  
 Cultos. Libertad, I, 417.
- D —
- Deber administrativo, I, 62.  
 Decisión Administrativa, III, 18, 71, 168 y ss.  
 Decisión Administrativa. Impulso Procesal, III, 141.  
 Decisión Ejecutoria, III, 75, 168.  
 Decretos Leyes, III, 135.  
 Defensa. Derecho a la, III, 150, 280.  
 Delegación de Atribuciones, III, 149, 332.  
 Democracia, I, 110, 111.  
 Derecho administrativo, I, 131, 284.  
 Derecho Administrativo. Fuentes, III, 166.  
 Derecho Activo al Sufragio, III, 214, 215.  
 Derecho a la Educación, I, 426 y sig.  
 Derecho a la defensa, III, 150, 280.  
 Derecho a ser oído, III, 150, 159.  
 Derecho al Sufragio, I, 524 y sig.  
 Derecho Civil, I, 167.  
 Derecho de petición, I, 416; III, 159.  
 Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576.  
 Derecho Público. Fuentes, III, 166.  
 Derecho Subjetivo, I, 52.  
 Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303; III, 60, 137, 139, 290, 311, 371.  
 Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.  
 Derechos Individuales. Garantías, III, 171.  
 Derechos individuales. Limitaciones, I, 373; II, 216.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Derechos individuales absolutos, I, 416.  
 Derechos individuales relativos, I, 416.  
 Derechos políticos, I, 524.  
 Derechos Sociales, I, 107.  
 Dérogación, I, 221, 560.  
 Derogación de las Leyes, I, 257.  
 Derogación implícita, I, 257.  
 Descentralización funcional, I, 333, 354.  
 Desocupación. Acciones, II, 517.  
 Destitución, I, 272.  
 Destitución del Gobernador, I, 272.  
 Desviación de poder, I, 28, 29, 273; III, 37, 38, 136, 200, 235, 333.  
 Detenciones administrativas, I, 313, 319, 326.  
 Diputados. Investidura, II, 144, 145, 146.  
 Discrecionalidad, I, 61, 68, 72, 113; II, 142.  
 Discrecionalidad. Apreciación de los hechos, I, 621.  
 Control, I, 613.

- Justificación, I, 610.  
 Límites, I, 15, 18, 613, 615.  
 Discrecionalidad administrativa, I, 16, 49, 313, 414, 540, 602 y sig.; III, 17, 37, 38, 128, 209, 235, 343.  
 Discrecionalidad administrativa. Transacción, I, 48.  
 Discrecionalidad Técnica, I, 35.  
 Discriminaciones, I, 395 y sig.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Distrito Federal, II, 15, 23, 166 y sig.  
 Distrito Federal. Autonomía, II, 17, 18, 23, 38, 166, 168, 169, 196; III, 123.  
 Competencias del Concejo Municipal, II, 169, 171.  
 Competencias del Gobernador, II, 171, 193.  
 Competencias del Gobernador, II, 193.  
 Concejo Municipal, II, 17, 18, 20, 21.  
 Conflictos Institucionales, II, 167, 168, 169, 184, 190.  
 Distribución de Funciones, II, 26, 166, 167, 169, 182.  
 Enjuiciamiento del Gobernador, II, 188.  
 Función administrativa, II, 30, 40, 42, 52.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Legislativa, II, 33, 35, 39, 40.  
 Gobernador, II, 17, 18, 21, 193.  
 Gobierno Metropolitano, II, 54.  
 Municipalidad, II, 17.  
 Nombramiento de funcionarios, II, 49.  
 Policía, I, 318.  
 Presupuesto, II, 171, 183.  
 Potestad Reglamentaria, II, 203, 206, 208.  
 Recursos jerárquicos, 47.  
 Régimen mixto, 20.  
 Representación, II, 211.  
 Doble Tributación, II, 382, 449 y sig.  
 Documento Público, III, 301.  
 Documentos administrativos. Carácter reservado, I, 288.  
 Copias, III, 158.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Documentos Públicos Administrativos, III, 301, 302.  
 Dominio Fiscal, II, 95.  
 Dominio Hídrico, II, 518.  
 Dominio Privado, II, 86.  
 Dominio Público, I, 361; II, 86, 511.  
 Dominio Público. Adquisición, II, 270.  
 Afectación, II, 271, 515.  
 Concesión de Uso, II, 528.  
 Desafectación, III, 145, 218.  
 Naturaleza, II, 513.  
 Playas, II, 523 y sig.  
 Reivindicación, II, 513.  
 Subsuelo, II, 539, 540, 541, 542.  
 Titularidad, II, 544.  
 Uso, II, 519, 528.  
 Dominio Público Natural, II, 525.  
 Dominio Público Territorial, II, 272.  
 Dominio Público Vial, II, 273, 339, 511, 529.
- E —
- Economía mixta, I, 128, 133.  
 Educación. III, 309.  
 Educación. Derecho, I, 426 y sig.  
 Parasistema, I, 454.  
 Prohibición, I, 446.  
 Sentido, I, 446.  
 Ejecutividad  
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.  
 Ejecutoriedad  
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.  
 Ejidos, II, 121, 126, 282, 535.  
 Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.  
 Titularidad, II, 544, 546.  
 Equidad, III, 152, 186, 200, 234, 343.  
 Elecciones, I, 216, 524 y sig.  
 Elecciones. Fraude, I, 551, 557.  
 Nulidad, I, 529, 548 y sig.

- Proceso, I, 544.  
 Vigilancia, I, 399.  
 Elegibilidad. Condiciones, I, 525 y sig. 530, 554.  
 Embarque. Derechos, II, 303.  
 Empeño. Casas, II, 274 y sig. Remates, II, 276.  
 Emergencia. Decretos, I, 466.  
 Empresas. Concepto, I, 461.  
 Empresas del Estado, I, 356; II, 111.  
 Empresas del Estado. Impuestos Municipales, II, 418.  
 Empresas de Seguros, I, 513.  
 Empresas de Seguros. Impuestos Municipales, II, 428. Liquidación, I, 514. Prenda, I, 517.  
 Empréstitos, II, 98.  
 Enmienda Constitucional, I, 118, 119.  
 Enseñanza, I, 426 y sig.  
 Enseñanza. Limitaciones, I, 428, 429 y sig.  
 Enseñanza Oficial, I, 302.  
 Enseñanza Privada, I, 453.  
 Entidades Públicas. Tributación, II, 452.  
 Equidad, I, 25, 31, 32, 36.  
 Error de derecho, I, 32.  
 Escrutinio, I, 541, 544.  
 Espectáculos públicos, I, 299, 405; II, 268, 500.  
 Estabilidad, I, 143.  
 Establecimientos públicos, I, 344.  
 Estado, I, 86, 116, 292; II, 74.  
 Estados. Actos, III, 185. Autonomía, I, 86. Bienes, I, 346; II, 511. Contraloría General, II, 141. Estabilidad, II, 147. Fines, I, 134; II, 26; III, 28. Personalidad Jurídica, I, 351, 363; II, 106, 138. Perrogativas, I, 352. Poder Ejecutivo, II, 147. Privilegios, I, 352. Propiedad del Subsuelo, II, 539. Organización Territorial, II, 131. Régimen Económico, I, 133. Responsabilidad, I, 369. Secretario General, II, 149. Soberanía, I, 393.  
 Estado de Derecho, I, 16, 29, 51, 429, 575, 576, 580; III, 201.  
 Estados. Persona Jurídica, II, 108. Bienes, II, 166, 511. Contraloría, II, 119. Constitución, II, 131. Constituciones, I, 118, 137, 147. Contribuciones, II, 324. Estados Federados, II, 131, 132. Estados Federados. Autonomía, II, 139. Autonomía Municipal, II, 215. Capital, II, 132, 136. Competencia, II, 245. División Política, II, 132. Impuestos, II, 324, 333. Poderes, II, 139. Presupuesto, II, 138. Soberanía, II, 133, 139. Tierras Baldías, II, 530.  
 Estados. Impuestos a la Agricultura, II, 326, 328. Prohibiciones impositivas, II, 115. Situado Constitucional, II, 117, 137.  
 Estiba, I, 307, 592.  
 Estiba. Derecho, II, 300, 305, 307.  
 Estimación de oficio, I, 65.  
 Excepción de ilegalidad, I, 569; III, 57, 348.  
 Excepción de ilegalidad. Lapso de caducidad, I, 384. Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393. Requisitos del recurso, I, 593. Suspensión efectos, I, 587, 605.  
 Excepción de juego, I, 497, 507.  
 Excepciones, I, 406.  
 Exceso de poder, I, 25; III, 235, 339.  
 Exoneraciones Tributarias, II, 78.  
 Expedientes Administrativos. Copias, III, 158.  
 Explotación minera. Concepto, I, 232.  
 Expropiación, I, 277, 278, 335, 347, 468; III, 336.

Expropiación. Area afectada, I, 365.  
 Responsabilidad, I, 365.  
 Expropiación por concesionarios, I, 278.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 29,  
 33, 126, 221, 314, 327.  
 Extranjeros, I, 375.

## — F —

Facultad Legislativa Local, II, 279 y sig.  
 Falso supuesto, I, 24.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Familia, I, 107.  
 Federación, II, 16, 131, 132, 133, 139.  
 Federación. Efectos, II, 169.  
 Federación Metropolitana, II, 58.  
 Finalidad de Servicio Público, III, 40.  
 Fines Públicos, II, 28, 134, 580, 606,  
 613.  
 Firmeza, I, 72.  
 Firmeza del Acto Administrativo  
 V. Acto Administrativo. Firmeza.  
 Fiscal General de la República, II, 111.  
 Fisco Nacional, I, 292, 293, 296; II,  
 106.  
 Fisco Nacional. Personalidad, I, 290,  
 291, 293.  
 Privilegios, I, 351, 354, 355.  
 Fomento, I, 336.  
 Fraude, I, 551, 557.  
 Fraude electoral, I, 551, 557.  
 Fraude a la Ley, III, 202.  
 Fuerza Mayor, I, 323.  
 Función administrativa, I, 151, 280,  
 286; II, 24, 25, 30, 40, 52; III, 172,  
 177, 180, 182.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Fiscalizadora, II, 202.  
 Función Jurisdiccional, II, 255; III, 178.  
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40; III,  
 178, 180.  
 Función Legislativa. Usurpación, III,  
 178.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Social de la propiedad, I, 97,  
 98, 99, 100.  
 Funcionario de Hecho, III, 28, 317.

Funcionarios públicos, I, 305; II, 33,  
 147; III, 172.  
 Funcionarios Públicos. Actos, III, 177.  
 Ausencias Temporales, III, 322.  
 Destitución, II, 153, 155, 157.  
 Enjuiciamiento, II, 191.  
 Estatuto, I, 305.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Incompetencia, III, 317.  
 Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160,  
 187, 193, 228, 230.  
 Remoción, II, 157.  
 Responsabilidad, I, 364, 368; III, 61.  
 Seguro Social, I, 259.  
 Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.  
 Separación, I, 151, 271; III, 180.  
 Usurpación, I, 158 y sig.; III, 308.  
 Funciones Públicas. Ejercicio, I, 387.

## — G —

Gaceta Oficial, II, 83.  
 Ganado. Impuestos, II, 349, 376, 381,  
 481 y sig.  
 Ganado en pie. Impuestos, II, 378.  
 Garantías Constitucionales, I, 373 y sig.  
 Garantías Constitucionales. Limitación,  
 II, 215.  
 Suspensión, III, 317.  
 Gas. Servicio Público, II, 264.  
 Gasolina. Impuestos, II, 335, 474.  
 Gastos estatales, II, 119.  
 Gastos municipales, II, 127.  
 Gastos nacionales, II, 100.  
 Gobernador, II, 16, 17, 147, 148, 149,  
 153.  
 Gobernador. Competencia, II, 151, 164.  
 Cuenta, I, 273; II, 195.  
 Destitución, I, 272.  
 Nombramiento de Funcionarios, II,  
 154.  
 Poder de Administración, II, 141.  
 Enjuiciamiento, II, 188.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195; III,  
 120, 121.  
 Reglamentos, II, 203, 206, 208.  
 Remoción, I, 272.

Gobernadores. Voto de censura, I, 582.  
 Gobierno de Facto, I, 114, 116, 117,  
 559.  
 Gobierno representativo, I, 529.

## — H —

Hacienda Estatal, II, 148.  
 Hacienda Nacional, II, 75.  
 Hacienda Pública, I, 292; II, 71, 75.  
 Hacienda Pública. Control, II, 104.  
 Hacienda Pública Estatal, II, 112.  
 Hacienda Pública Municipal, II, 120.  
 Hacienda Pública Nacional, II, 77.  
 Hecho Administrativo, III, 72.  
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.  
     Calificación, I, 24, 26.  
 Hechos Jurídicos, III, 165.  
 Hidrocarburos, II, 85.  
 Hidrocarburos. Comercialización, 386.  
     Impuestos Municipales, II, 386, 409.  
 Hipódromo Nacional, I, 495 y sig.

## — I —

Igualdad, I, 37, 261, 377, 386, 402 y  
 sig.; III, 264.  
 Igualdad. Garantía, II, 529.  
 Igualdad ante la Ley, I, 208, 261, 377,  
 380, 386, 395; II, 358, 361, 530.  
 Igualdad ante la Ley. Sentido, I, 395.  
 Igualdad ante las cargas públicas, I, 261.  
 Igualdad tributaria, I, 209, 239, 308,  
 395, 402 y sig.; II, 80, 354, 371.  
 Igualdad tributaria. Excepciones, I, 406.  
 Ilegalidad. Consecuencia, III, 58.  
     Control, III, 48.  
     Control Administrativo, III, 48.  
     Control Jurisdiccional, III, 48.  
     Excepción, III, 57.  
     Formas, III, 27.  
 Ilegalidad de los Actos Administrativos,  
 III, 25, 32.  
 Ilegalidades, III, 27.  
 Imparcialidad, I, 37.  
 Importación. Derechos, II, 289, 495.

Impuesto. Anualidad, I, 253.  
     Certeza, II, 338.  
     Definición, II, 285.  
     Generalidad, I, 115.  
     Igualdad, I, 402 y sig.  
     Solvencia, I, 423.  
 Impuesto Adicional, II, 284 y sig.  
 Impuesto de Transporte, II, 291.  
 Impuesto sobre la Renta, II, 90, 284,  
 327.  
 Impuesto sucesoral, II, 91.  
 Impuesto Territorial, II, 336, 339.  
 Impuestos. Conceptos, II, 383.  
     Definición, II, 284.  
     Derechos Personales, II, 283.  
     Excención, II, 303, 304.  
     Exoneraciones, II, 78, 353.  
     Generalidad, II, 80, 371.  
     Igualdad, II, 80.  
     Liquidación, II, 309.  
     Prescripción, II, 309.  
     Progresividad, II, 81.  
     Reserva Legal, II, 320, 346.  
     Servicio personal, 82.  
     Solvencia, III, 134.  
     Territorialidad, II, 321  
 Impuestos a cigarrillos, II, 92.  
 Impuestos aduaneros, II, 91.  
 Impuestos a la Importación, II, 495.  
 Impuestos a la navegación, II, 93.  
 Impuestos a la Sal, II, 92.  
 Impuestos al capital, II, 91.  
 Impuestos al Consumo, II, 329, 390,  
 455.  
 Impuestos al fósforo, II, 92.  
 Impuestos a licores, II, 92.  
 Impuestos a la Navegación, II, 494.  
 Impuestos al Petróleo, II, 92.  
 Impuestos al Tráfico de Bienes, II, 497.  
 Impuestos de Registro, II, 93.  
 Impuestos de Tránsito Terrestre, II, 93.  
 Impuestos directos, II, 90.  
 Impuestos indirectos, II, 91.  
 Impuestos Inmobiliarios, II, 373.  
 Impuestos Municipales, II, 212, 335 y  
 sig.

- Impuestos Municipales. Cigarrillos, II,**  
 400.  
 Conflictos, II, 337.  
 Declaración, II, 363.  
 Exenciones, II, 360.  
 Exoneraciones, II, 353 y sig., 360.  
 Inmuebles, II, 476.  
 Licores, II, 340, 396.  
 Prescripción, II, 315.  
 Prohibiciones, II, 122.  
 Solvencias, II, 362, 366, 368, 370,  
 371; III, 130.  
 Territorialidad, II, 425.  
**Impuestos Nacionales, II, 283 y sig.**  
**Impuestos sobre Apuestas Lícitas, II,**  
 498.  
**Impuestos sobre Ganado, II, 349, 376,**  
 481 y sig.  
**Impuestos sobre el Medio Alquiler, II,**  
 478.  
**Impuestos sobre la Renta, II, 476, 479.**  
**Impuestos sobre la Renta. Prescripción,**  
 II, 313, 314.  
 Renta Bruta, II, 434.  
**Impuestos sobre las Telecomunicacio-**  
 nes, II, 508.  
**Impuestos sobre licores, II, 341 y sig.**  
**Impuestos Territoriales, II, 374.**  
**Impuestos Territoriales. Exoneraciones,**  
 II, 353.  
**Incapacidades Especiales, II, 251.**  
**Incompatibilidades, I, 401.**  
**Incompetencia, I, 196; III, 29, 33, 59,**  
 308.  
**Inconstitucionalidad, III, 27, 313.**  
**Inconstitucionalidad. Recurso, III, 53.**  
 Vicios, II, 380.  
**Individualismo, I, 467.**  
**Indultos, I, 276.**  
**Industria, II, 444.**  
**Industria. Concepto, I, 460.**  
 Impuestos, II, 382.  
 Libertad, I, 614.  
**Ingresos Brutos, II, 428.**  
**Ingresos extraordinarios, II, 90, 97, 99,**  
 116, 126.  
**Ingresos Municipales, II, 122.**  
**Ingresos Nacionales, II, 89, 98.**  
**Ingresos ordinarios, II, 90, 115, 123.**  
**Inhabilitación, I, 565 y sig.**  
**Inmuebles. Demolición, III, 197.**  
 Impuestos, II, 476.  
**Impreabogado, I, 261.**  
**Inquilinato. Regulación, I, 465 y sig.**  
 Solvencias Municipales, II, 367.  
**Instituto Nacional de Cooperación Edu-**  
 cativa, I, 454.  
**Institutos Autónomos, I, 305, 333, 343,**  
 344; II, 110, 452.  
**Institutos Autónomos. Autonomía, I,**  
 347.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Características, I, 344.  
 Creación, I, 285, 287, 292, 297.  
 Personalidad, I, 347.  
 Prerrogativas, I, 351, 354, 355.  
 Privilegios, I, 351.  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355.  
 Representación, I, 292.  
**Inspección Ocular, III, 160.**  
**Instrucción obligatoria, I, 438.**  
**Instrucciones, II, 365.**  
**Interés general, I, 320.**  
**Interés Legítimo, III, 66.**  
**Interés particular, I, 320.**  
**Interés Público, III, 177.**  
**Interés simple, III, 67.**  
**Interesados, III, 149 y sig.**  
**Interesados. Derecho a la Defensa, III,**  
 280.  
 Garantías, III, 150.  
 Representación, III, 149.  
**Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237,**  
 245, 259, 601.  
**Interpretación de las Leyes, I, 224, 225.**  
**Interpretación extensiva, I, 244.**  
**Interpretación gramatical, I, 231, 237,**  
 240.  
**Interpretación lógica, I, 231, 240.**  
**Interpretación restrictiva, I, 239.**  
**Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248**  
 y sig. 262, 264, 302, 470.  
**Irretroactividad de la Ley, I, 248 y sig.,**  
 262, 264.

Irretroactividad de los Actos Administrativos, III, 289.  
 Irretroactividad del Reglamento, I, 255.

## — J —

Jefe Civil, II, 147.  
 Jerarquía, I, 275.  
 Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328.  
 Jerarquía judicial, I, 85.  
 Jueces, I, 275.  
 Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328, 414; III, 316.  
 Juego de Cinco y Seis, I, 495 y sig. 507 y sig.  
 Juegos de Azar, I, 495 y sig. 507.  
 Juegos de envite, I, 495 y sig., 507.  
 Juegos de suerte, I, 495 y sig., 507.  
 Jurisdicción Constitucional, I, 423; II, 151.  
 Jurisdicción Contencioso-administrativa.  
 V. Contencioso-administrativo.  
 Jurisdicción Ordinaria, I, 249, 250.  
 Jurisdicción voluntaria, I, 274.  
 Jurisprudencia, I, 19.  
 Justicia, I, 36.  
 Justicia. Nacionalización, I, 155, 250.  
 Justicia distributiva, II, 80.  
 Justicia tributaria, II, 80.

## — L —

Lapso de caducidad, I, 384.  
 Legalidad, I, 15, 16, 17, 561, 562.  
 Legalidad. Presunción, I, 600, 610; III, 100, 268.  
 Principio, I, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 188, 200, 201.  
 Legalidad administrativa, I, 575 y sig.  
 Legalidad Administrativa. Principio, III, 191.  
 Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596; II, 78, 301, 320.  
 Legalidad Procesal, I, 416, 598.  
 Legalidad tributaria, II, 78.  
 Legislación Delegada, III, 135.

Legislador. Delegación, III, 135.  
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.  
 Legitimidad. Presunción, III, 268.  
 Ley, I, 87, 131.  
 Ley. Aplicación, I, 95, 97, 249, 261.  
 Clases, I, 268.  
 Colisión, I, 82, 258, 265, 269.  
 Competencia, III, 132.  
 Concepto, I, 204, 210.  
 Derechos adquiridos, I, 247, 248, 257.  
 Derogación, I, 221, 560; II, 135.  
 Derogación implícita, I, 257.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Efectos, I, 94, 213, 214, 247.  
 Formación, I, 105, 212; III, 178.  
 Fraude, III, 202.  
 Igualdad, I, 261.  
 Interpretación, I, 216 y sig. 224, 237, 245, 259; II, 155, 243, 407.  
 Interpretación extensiva, I, 244.  
 Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.  
 Interpretación lógica, I, 231, 240.  
 Interpretación reglamentaria, III, 120.  
 Interpretación restrictiva, I, 239.  
 Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470; II, 204, 278; III, 291, 311.  
 Poder derogatorio, I, 257.  
 Promulgación, I, 212, 213; II, 83.  
 Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Reserva Legal, II, 320.  
 Sanción, II, 83.  
 Situaciones Jurídicas generales, I, 247.  
 Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.  
 Suspensión efectos, I, 106, 601.  
 Veto, I, 105.  
 Vigencia, I, 247, 256; II, 82, 279.  
 Ley de Orden Público, I, 85, 86, 91, 263, 269.  
 Ley de Presupuesto, II, 101, 183.  
 Ley de Presupuesto. Carácter, II, 183.

Competencia del Organó deliberante, II, 170.  
 Contenido, II, 141.  
 Modificación, II, 169, 194.  
 Ley derogada. Supervivencia, I, 93, 262, 266.  
 Ley especial, I, 261, 268; II, 141.  
 Ley Fiscal, II, 323.  
 Ley Formal, I, 210.  
 Ley Formal. Nulidad, II, 224.  
 Ley General, II, 141.  
 Ley interpretativa, I, 221, 262.  
 Ley local, I, 258; II, 347, 377.  
 Ley material, I, 210.  
 Ley Nacional, I, 258, 268.  
 Ley ordinaria, I, 85, 90, 91, 119.  
 Ley Orgánica, I, 91, 268; II, 151, 160, 228.  
 Ley Orgánica. Concepto, II, 161.  
 Ley procesal. Irretroactividad, I, 248, 250, 253, 255, 256.  
 Ley retroactiva, I, 254, 302.  
 Ley tributaria, I, 270; II, 320.  
 Ley Tributaria. Territorialidad, II, 321.  
 Leyes Estadales, II, 147.  
 Leyes locales, II, 212, 278.  
 Liberalismo económico, I, 336.  
 Libertad, I, 456, 458, 614.  
 Libertad de Circulación, II, 498.  
 Libertad de comercio, I, 133, 519; II, 498.  
 Libertad de conciencia, I, 418.  
 Libertad de contratar, I, 465, 471, 489.  
 Libertad de cultos, I, 417.  
 Libertad de enseñanza, I, 426 y sig., 442, 447, 455; III, 309.  
 Libertad de enseñanza. Limitaciones, I, 388.  
 Libertad de industria, I, 133, 521, 614.  
 Libertad de reunión, I, 431.  
 Libertad económica, I, 133, 374, 388, 460 y sig.; II, 218, 379.  
 Libertad individual. Limitaciones, I, 374.  
 Libertad personal, I, 314, 315, 415, 424.  
 Libertad religiosa, I, 418.  
 Libertad de trabajo, I, 388, 456, 457, 458, 521.

Libertad de Tránsito. Limitaciones, I, 420, 423.  
 Licores. Impuestos, II, 334, 340, 342, 392, 412.  
 Licores. Impuestos Municipales, II, 460.  
 Impuestos Nacionales, II, 460.  
 Patentes de Industria y Comercio, II, 465.  
 Loterías, I, 126, 128.

## — M —

Mancomunidad, II, 55, 57, 66.  
 Mayoría absoluta, I, 541.  
 Medicina. Ejercicio, I, 457; III, 151.  
 Medidas de Orden Interior, II, 365.  
 Medidas Extraordinarias, II, 96.  
 Mérito, I, 30, 602, 608, 613.  
 Minas, 85.  
 Minas. Competencia Nacional, II, 543.  
 Ministros. Refrendo, I, 212.  
 Misiones, I, 417.  
 Moneda. Acuñación, I, 333, 334.  
 Control, I, 336.  
 Monedas extranjeras, 96.  
 Monopolios, I, 128, 432, 434, 435.  
 Motivación, I, 40, 41.  
 Motivos, I, 40, 41.  
 Multas, I, 322, 327.  
 Multas. Actas, III, 156.  
 Multas administrativas, I, 582, 607.  
 Multas administrativas. Circunstancias agravantes, I, 333.  
 Naturaleza, I, 330.  
 Término medio, I, 329, 330, 332, 514.  
 Multas fiscales, I, 331; III, 127.  
 Municipalidades, II, 15, 166, 214.  
 Municipalidades. Aseo Urbano, II, 248.  
 Autonomía, II, 162, 211.  
 Autonomía Impositiva, II, 223.  
 Bienes, II, 282, 545.  
 Caminos, II, 272.  
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
 Cementerios, II, 269.  
 Competencia, I, 147; II, 246 y sig., 265, 356.

Contribución de Mejoras, II, 453.  
 Contribuciones Especiales, II, 454.  
 Cooperación, II, 55.  
 Espectáculos Públicos, II, 268 y sig.  
 Funcionamiento, II, 227.  
 Impuestos, II, 335 y sig.  
 Impuestos Nacionales, II, 452.  
 Impuestos, II, 507.  
 Ingresos, II, 350, 384, 499.  
 Legislación, II, 212.  
 Minas, II, 543.  
 Régimen, II, 187.  
 Régimen Jurídico, II, 61, 161, 223, 507.  
 Organización, II, 227.  
 Regulación, II, 214, 229.  
 Servicio de Gas, II, 264.  
 Situado Constitucional, II, 138.  
 Tasas, II, 371.  
 Transporte, II, 255.  
 Transporte Urbano, II, 226.  
 Urbanismo, II, 61.  
 Municipio. División Territorial, II, 245.  
 Territorio, II, 227.  
 Municipios, II, 74, 372.  
 Municipios. Autonomía, 15.  
 Ordenamiento Jurídico, II, 161.  
 Situado constitucional, II, 125.

## — N —

Nación, I, 292, 293, 347.  
 Nación. Personalidad, I, 290, 291, 363.  
 Nacionalidad, I, 375.  
 Nacionalidad. Clases, I, 389.  
 Igualdad, I, 377, 386.  
 Nulidad, I, 392.  
 Pérdida, I, 376.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Nacionalidad de la mujer casada, I, 390.  
 Nacionalidad derivada, I, 389.  
 Nacionalidad derivada. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 263.  
 Nacionalidad originaria, I, 388.  
 Nacionalización, I, 134, 250.  
 Naturalización. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 267.  
 Navegación. Impuestos, II, 494.  
 Licencia, II, 298.  
 Normas, I, 106.  
 Normas constitucionales, I, 124.  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.  
 Normas Secundarias, III, 120.  
 Notificación de los Actos Administrativos, III, 45.  
 Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.  
 Nulidad Relativa, III, 61.  
 Nulidad absoluta, III, 15, 60, 349.  
 Nulidad Absoluta. Efectos, III, 348.  
 Nulidad del Acto Administrativo, III, 58.

## — O —

Obligación Tributaria, I, 55, 60, 594; II, 302.  
 Obras Públicas Municipales, II, 33.  
 Odontología. Ejercicio, I, 458.  
 Operaciones Bancarias, II, 274, 275 y sig.  
 Oportunidad, I, 16, 34, 35, 602.  
 Oportunidad y Conveniencia. Control, II, 270.  
 Orden Público, I, 262, 269, 298, 302, 373, 393, 416, 418, 465, 490, 610.  
 Orden público. Medidas, I, 313, 315, 317, 319.  
 Tutela, I, 324, 329.  
 Ordenamiento constitucional, I, 81.  
 Ordenamiento económico del Estado, I, 133.  
 Ordenamiento jurídico, I, 131.  
 Ordenamiento Jurídico. Jerarquía, II, 161.  
 Ordenanzas. Nulidad, II, 282.  
 Publicación, II, 281.  
 Ordenanzas Municipales, II, 278 y sig.; III, 186.  
 Ordenanzas Municipales. Naturaleza, II, 278.  
 Carácter de Ley, II, 278, 347, 367.  
 Procedimiento, III, 187.  
 Organización administrativa, II, 49.  
 Organización. Potestad, I, 153.

- Organos Colegiados, III, 143.  
 Organos Colegiados. Convocatoria, II, 232.  
     Deliberación, III, 146, 147.  
     Formación de la Voluntad, III, 144, 149.  
     Formalidades, II, 142; III, 217.  
     Instalación, II, 242; III, 146.  
     Procedimiento, II, 142; III, 143, 145.  
     Quorum, II, 142, 240, 242; III, 217, 218.  
     Suplentes, II, 144, 233.  
     Votación Secreta, III, 147.  
 Organos Deliberantes, II, 142.  
 Oro. Patrón, I, 340.
- P —
- Pago, I, 396.  
 Papel sellado, II, 93.  
 Parasistema, I, 454.  
 Parafiscalidad, I, 345.  
 Parlamentarismo, I, 86.  
 Partidos Políticos, I, 560; III, 215, 228, 276.  
 Partidos Políticos. Autoridades, III, 276.  
     Inhabilitación, I, 565 y sig.  
     Legalidad, I, 561, 562.  
     Naturaleza constitucional, I, 572.  
     Personalidad, I, 573.  
     Representación, I, 546.  
 Patente de Industria y Comercio, I, 246, 281; II, 123, 196, 199, 286, 382 y sig.; III, 258.  
 Patentes de Industria y Comercio. Cálculo, II, 422 y sig.  
     Cigarrillos, II, 457.  
     Fijación, II, 422 y sig.  
     Hecho Generador, II, 202, 388, 396, 404, 415.  
     Ingresos Brutos, II, 397.  
     Licores, II, 465.  
     Objeto, II, 388.  
     Territorialidad, II, 425.  
     Volumen de Ventas, II, 408.  
 Patrón Oro, I, 340.  
 Pensiones, I, 401.  
 Permiso, I, 300, 301; II, 296.  
 Personalidad, I, 347, 573.  
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363.  
 Personalidad moral, I, 379.  
 Persona Pública Estatal, III, 196.  
 Personas Públicas, I, 290; II, 452.  
 Personas Públicas. Organos, III, 196.  
 Personas Públicas no territoriales, I, 297.  
 Personas Públicas territoriales, I, 297.  
 Petición. Derecho, I, 415.  
 Petróleo. Propiedad, II, 540.  
 Pilotaje. Servicio, II, 300.  
     Tasas, II, 299.  
 Planificación, II, 183.  
 Playas. Dominio Público, II, 523 y sig., 527.  
 Población, II, 139.  
 Poder. Abuso, III, 35, 235, 339.  
     Desviación, III, 35, 37, 38, 235, 333.  
     Exceso, III, 339.  
 Poder Constituyente, I, 85.  
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 265.  
 Poder de Policía, I, 324.  
 Poder discrecional, I, 16, 17, 48, 602 y sig., 607, 609; II, 142, 423.  
 Poder Discrecional. Control, I, 613.  
     Forma de ejercicio, I, 610.  
     Justificación, I, 610.  
     Límites, I, 613, 615.  
 Poder Ejecutivo, I, 276.  
 Poder Estatal, II, 74.  
 Poder Federal, II, 16.  
 Poder Judicial, I, 274.  
 Poder Judicial. Autonomía, I, 154.  
     Competencia, I, 170.  
     Independencia, I, 154.  
     Interpretación de las leyes, I, 224, 225,  
     Jerarquía, I, 275.  
     Nacionalización, I, 250.  
 Poder Legislativo, I, 201; II, 139.  
 Poder Municipal, II, 74.  
     Poder Municipal. Restricciones, II, 167.  
 Poder Nacional, II, 74.

- Poder Nacional. Limitación a los Derechos Individuales, II, 217.  
Límites, II, 221.  
Reserva, II, 217.
- Poder Público, I, 51, 85, 89, 90, 117, 137; II, 74, 75.
- Poder Público. Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.  
Cooperación, I, 151.  
Distribución, I, 85, 86, 143, 144, 146, 611.  
División, I, 86, 87, 143, 144, 146.  
Estabilidad, I, 143.  
Indisponibilidad, I, 56.  
Ramas, I, 143, 144, 146, 149.  
Separación, I, 147, 148, 149, 151 y sig.  
Separación de funciones, I, 327.
- Poder Tributario complementario, I, 59, 60.
- Poder Tributario primario, I, 59.
- Poderes. Colaboración, II, 26.  
Contrapeso, I, 87.  
Separación, I, 194, 286, 326, 367, 576, 611.
- Poderes implícitos, I, 110; II, 35, 39.
- Policía, I, 429.
- Policía. Autoridades, II, 29.
- Policía administrativa, I, 299, 321, 324, 414; II, 286, 349; III, 229.
- Policía administrativa. Medidas, I, 313, 317, 319.
- Policía de cultos, I, 417.
- Policía de tráfico, I, 429.
- Policía Marítima, II, 527.
- Policía Nacional, I, 113.
- Policía Técnica Judicial, I, 294.
- Pólizas, I, 515.
- Posesión. Acciones, II, 511.
- Potestad Administrativa, III, 173, 174.
- Potestad fiscalizadora, I, 280.
- Potestad legislativa, I, 95, 96, 201.
- Potestad legislativa. Delegación, I, 297.
- Potestad organizativa, I, 153; III, 127.
- Potestad pública, I, 43, 52, 280.
- Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430; III, 119, 120, 129.
- Potestad Reglamentaria. Ambito, III, 130, 154.  
Limitaciones, III, 121, 127, 128, 131, 132, 135, 137.
- Potestad revocatoria, I, 74.
- Potestad sancionadora, I, 53, 54, 64, 313.
- Potestad sancionadora. Interpretación, I, 320, 321.
- Potestad tributaria, I, 52, 53, 59, 93, 410.
- Potestad tributaria. Indisponibilidad, I, 50, 55.
- Potestades Administrativas, I, 277.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.  
Irrenunciabilidad, I, 278.
- Práctica Administrativa, III, 42, 353.
- Precedentes, I, 39.
- Precio, I, 592.
- Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
- Prenda, I, 517.
- Prenda legal, I, 516.
- Perrogativas, I, 288, 351, 352, 354, 355.
- Prescripción Adquisitiva, II, 538.
- Prescripción de Créditos Fiscales, II, 308 y sig.
- Prescripciones Breves, II, 316.
- Presidencialismo, I, 202.
- Presidente de la República, I, 567, 570; II, 20, 28.
- Presidente de la República. Medidas extraordinarias, 97.
- Presunción de Legalidad, III, 100, 268.
- Presunción de legitimidad, I, 600; III, 100, 268.
- Presunción de Veracidad, III, 268.
- Presupuesto, II, 138.
- Presupuesto. Carácter, II, 187.  
Contenido de la Ley, II, 141.  
Equilibrio, II, 194.  
Ley, II, 100, 101, 102, 141, 169, 183, 195.

- Obligatoriedad, II, 183.
- Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.
- Presupuesto Estatal, II, 119, 141.
- Presupuesto Municipal, II, 127, 171.
- Principio de la igualdad, I, 37.
- Principio de la legalidad, I, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig. 602, 614; II, 142; III, 26, 169, 188, 201, 220.
- Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39.
- Principio de la racionalidad, I, 33.
- Principios generales del derecho, I, 31, 39, 131; II, 525.
- Principios Generales del Derecho Administrativo, III, 12, 159.
- Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.
- Procedimiento. Garantías Procesales, III, 153.
- Regulación, III, 213, 214.
- Procedimiento administrativo, I, 254, 578.
- Procedimiento Administrativo, III, 139, 376.
- Procedimiento Administrativo. Actas, III, 155.
- Consultas previas, III, 156.
- Decisión, III, 141, 158, 372.
- Derecho a la Defensa, III, 143, 150, 153, 280, 283.
- Derecho a ser oído, III, 152.
- Documentación, III, 158.
- Ejecución, III, 306.
- Formas, III, 140, 212, 213.
- Garantía de los Interesados, III, 140, 143, 151, 154.
- Igualdad de los interesados, III, 264.
- Impulso Procesal, III, 141.
- Iniciativa Procesal, III, 142.
- Interesado, III, 46, 140, 149, 160.
- Normas Supletorias, III, 140.
- Notificación del interesado, III, 153, 154.
- Oposición, III, 162.
- Poder, III, 149, 150.
- Poderes de la Administración, III, 157, 342.
- Pruebas, III, 142, 152, 156, 160, 162, 183, 340, 342.
- Regulación, III, 139, 141.
- Regulación Reglamentaria, III, 143.
- Representación, III, 149.
- Sujetos, III, 143.
- Suspensión, III, 162.
- Vicios, III, 161, 163, 264.
- Violación de las formas, III, 189.
- Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589; III, 185, 192.
- Procedimiento Sancionatorio. Actas, III, 155.
- Proceso, I, 544.
- Procurador General de la República, I, 292; II, 111.
- Procurador General de la República. Legitimación activa, I, 392, 393.
- Profesiones liberales, I, 457; III, 310.
- Profesiones Liberales. Ejercicio, III, 151.
- Prohibición de extradición, I, 391.
- Promulgación, I, 212, 213.
- Propiedad, II, 137.
- Propiedad. Extinción, III, 256.
- Derecho, I, 467, 468, 574.
- Función Social, I, 97, 98, 99, 100; II, 537.
- Garantía, II, 220.
- Gravámenes, II, 454.
- Lesión, II, 273.
- Limitaciones, II, 254.
- Limitaciones Urbanísticas, II, 259, 262 y sig.
- Ocupación, II, 511.
- Prueba, III, 296, 324.
- Restricciones, I, 467.
- Propiedad Industrial, I, 192, 381.
- Proporcionalidad, I, 39.
- Protección, I, 263, 456.
- Prueba, I, 23; II, 380.
- Prueba. Carga, II, 533, 537.
- Publicación, I, 212, 214.
- Pueblo, I, 145.

## — R —

- Racionalidad, I, 33, 34.  
 Radioemisoras. Impuestos, II, 508.  
 Reconsideración, I, 603.  
 Reconsideración Administrativa, III, 369.  
 Recurso Administrativo, III, 49, 174, 378.  
 Recurso Administrativo. Caducidad, III, 296.  
 Decisión, III, 51.  
 Motivos, III, 51.  
 Suspensión de Efectos, III, 307.  
 Recurso Jerárquico, III, 58, 182, 371.  
 Recurso Jerárquico. Efectos, III, 85.  
 Recurso Jerárquico Impropio, III, 380.  
 Recurso Jurisdiccional, III, 52.  
 Recurso de gracia, I, 73.  
 Recurso de inconstitucionalidad, II, 151; III, 53, 174.  
 Recurso de Inconstitucionalidad. Competencia de la Corte, II, 489.  
 Objeto, II, 131.  
 Efectos de la Decisión, II, 459.  
 Exclusión actos poder judicial, I, 150.  
 Motivos, III, 55.  
 Recurso de Reconsideración, III, 49.  
 Recurso jerárquico, I, 603; II, 46, 47.  
 Reelección, I, 139.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Reforma, I, 100, 118.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Régimen Capitalista, I, 133.  
 Régimen de Derecho Público, I, 284, 305.  
 Régimen Económico, I, 133.  
 Región, II, 138.  
 Registro. Oficinas, I, 294.  
 Registro Electoral. Inscripción, I, 529.  
 Solvencias Municipales, II, 368, 369.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Reglamento, II, 32, 195; III, 119, 180, 188.  
 Reglamento. Ambito, III, 120.  
 Carácter General, III, 188.  
 Contenido, II, 367.  
 Derechos Adquiridos, III, 137.  
 Desviación de Poder, III, 41.  
 Finalidad, III, 120.  
 Ilegalidad, III, 128.  
 Impugnación, III, 120.  
 Impugnación Indirecta, III, 120.  
 Inconstitucionalidad, III, 119.  
 Irretroactividad, I, 255; III, 136, 290.  
 Limitaciones, III, 121, 128, 358.  
 Límites, II, 196.  
 Mutabilidad, III, 137.  
 Nulidad, III, 129.  
 Vigencia, III, 137.  
 Reglamento Complementario, III, 135.  
 Reglamento Derogado. Impugnación, III, 120.  
 Nulidad, II, 195.  
 Reglamento Ejecutivo, II, 198, 207, 367, 430; III, 125, 126, 127.  
 Reglamento Subordinado, III, 119.  
 Regulación, I, 465 y sig.  
 Recursos administrativos. Efectos no suspensivos, I, 284.  
 Recursos de Inconstitucionalidad. Efectos de la decisión, II, 403.  
 Prueba, II, 380.  
 Normas Programáticas, II, 441.  
 Reivindicación, II, 513; III, 286.  
 Relativismo, I, 112.  
 Reparos fiscales, I, 66.  
 Representación, I, 292, 546.  
 Representación de las minorías, I, 157.  
 Representación proporcional, I, 397.  
 República. Acción de Reivindicación, III, 286, 287.  
 República. División Político territorial, II, 134.  
 Impuestos Municipales, II, 452.  
 Representación, I, 295.  
 Residencia, I, 554.  
 Reserva legal, I, 55, 211; II, 80, 110, 320.  
 Reservas monetarias, I, 334, 335.  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355, 364, 365, 368, 369.  
 Responsabilidad administrativa, I, 320, 360 y sig., 365, 367.

- Representación proporcional de las minorías, I, 541.
- Retroactividad, I, 254, 255.
- Revocación, I, 73, 74, 603.
- Revocación. Actos creadores de Derecho, III, 371.
- Revocación de los actos administrativos, I, 603; III, 356.
- Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.
- S —
- Sanción disciplinaria, I, 325.
- Sanciones administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.
- Sanciones Fiscales, III, 127.
- Secreto administrativo, I, 288; III, 158, 160.
- Sector privado, I, 133.
- Sector público, I, 133.
- Seguridad del Estado, I, 315, 318.
- Seguro. Contrato, I, 513.
- Seguro Social, I, 259.
- Seguros. Empresas, I, 614.
- Pólizas, I, 515.
- Senadores. Renuncia, II, 140.
- Separación de funciones, I, 327.
- Separación de Poderes, I, 85, 147, 148, 149, 151 y sig. 194, 195, 271, 286, 326, 367, 576, 611; II, 153, 223.
- Separación de Poderes. Principio, III, 174, 180, 182.
- Servicio Público, III, 178, 318.
- Servicio Público. Finalidad, III, 40, 200, 334.
- Servicio Público de Aseo Urbano, II, 249.
- Servicio Público de Gas, II, 264.
- Servicio Público de Transporte, II, 255 y sig.
- Servicios centralizados, II, 452.
- Servicios de interés público, I, 133, 134.
- Servicios portuarios, I, 306; II, 302.
- Servicios públicos, I, 133, 134, 296, 302, 304, 305; II, 182, 249.
- Servicios Públicos. Concesión, II, 291.
- Concesionarios, I, 302.
- Creación, I, 134, 153.
- Costo, II, 139.
- Derechos Adquiridos, I, 303.
- Empresas, II, 418.
- Financiamiento, II, 285.
- Impuestos, II, 383.
- Noción, II, 292.
- Pago, I, 396.
- Precio, I, 592.
- Prestación, I, 299.
- Régimen de Derecho Público, I, 305.
- Remuneración, II, 293.
- Servicios Públicos Municipales, I, 396; II, 269, 298, 372.
- Servicios Públicos Municipales. Tasas, II, 371.
- Silencio Administrativo, III, 56, 191.
- Síndico Procurador Municipal, II, 211, 225.
- Simple Interés, II, 518.
- Sistema Tributario, II, 285.
- Sistemas electorales, I, 541.
- Situaciones jurídicas generales, I, 247.
- Situado Constitucional, II, 137, 114, 117, 118, 125, 137.
- Situado Constitucional. Distribución, II, 138.
- Soberanía, I, 52, 53, 54, 55, 393; II, 74, 133.
- Sociedad de Derecho Privado. Competencia, III, 332.
- Sociedades anónimas. Nacionalidad, I, 377.
- Sociedades extranjeras. Domicilio, I, 380.
- Sociedades mercantiles de capital público, I, 365.
- Solve et repete, I, 328, 331; III, 69, 110, 306.
- Solvencia, I, 423.
- Subordinación, I, 275.
- Subordinación administrativa, I, 275.
- Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.

Subsuelo. Dominio Público, II, 541.  
 Exploración, II, 540, 541.  
 Propiedad, II, 256, 539.  
 Sucesiones, II, 91.  
 Suelo Urbano. Uso, II, 261.  
 Sufragio, I, 138, 216.  
 Sufragio. Condiciones, I, 524 y sig. 525, 530.  
 Condiciones de elegibilidad, I, 554.  
 Derecho al, II, 131.  
 Escrutinio, I, 541, 544.  
 Noción, I, 529.  
 Nulidad, I, 548 y sig.  
 Obligatoriedad, I, 540.  
 Proclamación, I, 552.  
 Sufragio activo, I, 529.  
 Sufragio pasivo, I, 529.  
 Sufragio secreto, I, 539.  
 Superintendencia de Seguro, I, 513.  
 Superior Jerárquico. Poderes, III, 163.  
 Revocación, III, 360.  
 Supremacía constitucional, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151.

## — T —

Tabaco. Impuestos, II, 454.  
 Tasa, I, 306; II, 94, 123, 287 y sig., 291.  
 Tasa. Concepto, II, 285, 286.  
 Definición, II, 292.  
 Noción, II, 293.  
 Tasas Administrativas, II, 297.  
 Tasas Municipales, II, 371 y sig.  
 Telecomunicaciones. Impuestos, II, 384, 392, 508.  
 Tasas, II, 295.  
 Teléfonos. Servicio, I, 357.  
 Tergiversación de los hechos, I, 25, 26.  
 Término medio, I, 329, 330, 332, 514.  
 Timbre Fiscal, II, 93.  
 Tierra. Propiedad, II, 537.  
 Tierras Baldías, II, 85, 95, 98, 530.  
 Tierras Baldías. Catastro, II, 532.  
 Imprescriptibilidad, II, 538.

Prescripción, II, 535.  
 Presunción de Dominio, II, 533, 537.  
 Reivindicación, II, 531.  
 T titularidad, II, 545.  
 Títulos Ejecutivos, III, 304.  
 Trabajo. Derecho, I, 430, 457.  
 Libertad, I, 456, 458.  
 Protección, I, 263, 456.  
 Transacción, I, 43, 49, 74.  
 Transacción administrativa, I, 44, 64, 74.  
 Transacciones fiscales, I, 46, 64, 71, 76.  
 Tránsito. Libertad, I, 420.  
 Policía, I, 429.  
 Tránsito Terrestre, II, 255.  
 Tránsito Terrestre. Inspectoría, III, 127.  
 Tránsito Urbano, III, 127.  
 Transporte Colectivo, II, 225.  
 Transporte Extraurbano, II, 226, 258.  
 Transporte. Impuesto, II, 291.  
 Servicio Público, II, 226, 291.  
 Transporte Público. Servicio, II, 255 y sig.  
 Transporte Urbano, II, 226, 258.  
 Tribunales Administrativos, III, 375.  
 Tribunales ordinarios, I, 120.  
 Tributación. Anualidad, I, 253.  
 Tutela, I, 324, 329.

## — U —

Usurpación de Autoridad, III, 28, 313.  
 Usurpación de Atribuciones, III, 31, 218, 220, 321.  
 Usurpación de funciones, III, 28, 29, 189, 221, 308.

## — V —

Vagos y Maleantes, I, 414.  
 Vehículos. Patentes, II, 296.  
 Veto, I, 105.  
 Vigencia, I, 247, 256.  
 Vía Administrativa. Agotamiento, III, 68, 83, 359, 361.  
 Voto Secreto, I, 539.



## II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (CORRESPONDIENTE A LOS TOMOS I, II y III, Vol. 1)

		T.	Pág.			T.	Pág.
	1930			CFC - SPA <sup>acc</sup>	19- 3-37	I,	143
CFC - SPA	25- 3-30	II,	324	CFC - SPA	8- 3-37	I,	216
CFC - SF	28-11-30	I,	598	CFC - SPA	18- 3-37	I,	212
	1931			CFC - SPA	14- 4-37	III,	149
CFC - SPA	29- 1-31	III,	268	CFC - SPA	16- 4-37	I,	297
CFC - SPA	28- 2-31	II,	227	CFC - SPA	5- 5-37	I,	85
CFC - SF	3-12-31	III,	356	CFC - SPA	1- 6-37	II,	131
	1932			CFC - SPA	2- 7-37	I,	218
CFC - SF	23- 4-32	II,	599	CFC - SPA	3- 7-37	II,	137
CFC - SF	6-10-32	I,	607	CFC - SPA	22- 7-37	II,	328
	1933			CFC - SPA	27- 7-37	II,	454
CFC - SF	16-11-33	III,	139	CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 8-37	I,	377
	1934			CFC - SPA	14- 8-37	I,	268
CFC - SPA	23- 6-34	I,	258	CFC - SPA	14- 8-37	II,	382
	1935			CFC - SPA	25- 9-37	I,	375
CFC - SF	11-12-35	III,	348	CFC - SPA	30- 9-37	I,	548
	1936			CFC - SPA <sup>acc</sup>	6-11-37	I,	144
CFC - SPA	23- 1-36	II,	246	CFC - SPA	11-11-37	II,	481
CFC - SPA	18- 7-36	II,	211	CFC - SPA	21-11-37	II,	255
CFC - SPA	6- 8-36	I,	81	CFC - SPA	2-12-37	II,	213
CFC - SPA	28-10-36	II,	335	CFC - SPA	7-12-37	III,	139
CFC - SPA	28-11-36	II,	474	CFC - SPA	7-12-37	III,	212
CFC - SF	15-12-36	III,	223				
	1937				1938		
CFC - SF <sup>acc</sup>	18- 1-37	I,	247	CFC - SPA	15- 1-38	I,	221
CFC - SF	27- 1-37	II,	511	CFC - SPA	15- 1-38	I,	262
CFC - SPA	11- 2-37	II,	475	CFC - SF <sup>acc</sup>	8- 2-38	I,	360
				CFC - SF	8- 2-38	II,	518
				CFC - SPA	17- 2-38	I,	257
				CFC - SPA	17- 2-38	II,	132
				CFC - SPA	17- 2-38	II,	132
				CFC - SPA	29- 3-38	II,	169
				CFC - SPA	29- 3-38	III,	232
				CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 4-38	I,	269
				CFC - SF	4- 4-38	III,	349
				CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 4-38	I,	266

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>				
CFC - SF	30-	4-38	I,	395	CFC - SPA	20-12-40	I,	333	
CFC - SPA	16-	5-38	I,	414	CSJ - SPA	20-12-40	I,	334	
CFC - SFacc	31-	5-38	I,	212					
CFC - SF	31-	5-38	I,	221		1941			
CFC - SPA	13-	6-38	II,	166	CFC - SPA	14-	1-41	II,	139
CFC - SPA	13-	6-38	II,	193	CFC - SPA	14-	1-41	II,	347
CFC - SPA	10-	8-38	II,	168	CFC - SPA	6-	2-41	I,	298
CFC - SPA	10-	8-38	II,	211	CFC - SPA	6-	2-41	II,	268
CFC - SPA	22-	9-38	I,	201	CFC - SPA	4-	3-41	I,	110
CFC - SPA	4-	10-38	I,	137	CFC - SPA	4-	3-41	III,	159
CFC - SPA	26-	10-38	II,	460	CFC - SFacc	10-	3-41	I,	290
CFC - SPA	24-	11-38	II,	455	CFC - SFacc	10-	3-41	I,	347
CFC - SPA	8-	12-38	I,	270	CFC - SPA	28-	3-41	I,	402
CFC - SPA	8-	12-38	II,	495	CFC - SPA	28-	3-41	II,	371
CFC - SPA	31-	12-38	I,	552	CFC - SPA	15-	4-41	I,	159
					CFC - SPA	17-	4-41	I,	85
	1939				CFC - SPAacc	17-	4-41	I,	553
CFC - SPA	7-	2-39	I,	541	CFC - SPA	25-	4-41	III,	137
CFC - SF	15-	2-39	I,	363	CFC - SPA	30-	4-41	II,	320
CFC - SPA	9-	3-39	I,	575	CFC - SPA	13-	5-41	I,	395
CFC - SPA	13-	3-39	II,	336	CFC - SPA	13-	5-41	II,	248
CFC - SPA	23-	3-39	II,	449	CFC - SPA	5-	6-41	I,	388
CFC - SF	23-	3-39	III,	125	CFC - SPA	20-	10-41	I,	161
CFC - SPA	17-	4-39	I,	139	CFC - SPA	3-	12-41	I,	404
CFC - SPA	18-	4-39	I,	552	CFC - SPAacc	4-	12-41	I,	89
CFC - SPA	18-	4-39	III,	269	CFC - SPA	19-	12-41	III,	308
CFC - SPA	1-	12-39	I,	158					
	1940					1942			
CFC - SPA	13-	1-40	I,	465	CFC - SPA	2-	3-42	I,	208
CFC - SPA	27-	2-40	II,	278	CFC - SPA	2-	3-42	I,	406
CFC - SPA	29-	3-40	I,	141	CFC - SPA	2-	3-42	II,	279
CFC - SPA	2-	7-40	I,	118	CFC - SPA	2-	3-42	II,	283
CFC - SPA	8-	8-40	II,	496	CFC - SPA	2-	3-42	II,	353
CFC - SPA	9-	8-40	III,	290	CFC - SF	15-	4-42	II,	188
CFC - SPA	14-	8-40	II,	182	CFC - SPA	23-	4-42	I,	90
CFC - SPA	14-	8-40	II,	194	CFC - SPA	15-	5-42	I,	224
CFC - SF	8-	11-40	I,	159	CFC - SPA	9-	6-42	III,	300
CFC - SPAacc	26-	11-40	I,	373	CFC - SPA	13-	7-42	II,	269
CFC - SPA	3-	12-40	I,	147	CFC - SF	12-	8-42	I,	322
CFC - SPA	16-	12-40	I,	426	CFC - SPA	1-	11-42	I,	165
CFC - SPA	16-	12-40	I,	429					
CFC - SPA	16-	12-40	I,	435		1943			
CFC - SPA	16-	12-40	I,	439	CFC - SPA	11-	2-43	II,	140
CSJ - SPA	20-	12-40	I,	204	CFC - SPA	17-	2-43	I,	525
					CFC - SPA	16-	4-43	I,	526

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CFC - SPA	31- 5-43	II, 333	CFC - SF	11- 8-49	I, 614
CFC - SPA	30- 6-43	II, 337	CFC - SF	11- 8-49	III, 375
CFC - SPA	26- 7-43	II, 482	CFC - SF	26-10-49	III, 285
CFC - SPA	27- 7-43	I, 526			
CFC - SPA	13-8-43	II, 522			
CFC - SF	29-10-43	III, 269		1950	
CFC - SF	16-11-43	I, 277	CFC - SF	24- 1-50	II, 321
CFC - SF	7-12-43	I, 301	CFC - SF	26- 1-50	I, 329
			CFC - SF	23- 2-50	III, 172
			CFC - SFacc	29- 9-50	I, 225
			CFC - CP	5-12-50	II, 219
	1944				
CFC - SFA	18- 2-44	I, 457		1951	
CFC - SF	18- 2-44	III, 150	CFC - SF	6- 3-51	I, 495
CFC - SFacc	23- 3-44	I, 519	CFC - SF	6- 3-51	I, 503
CFC - SPA	13-11-44	II, 250	CFC - CP	4- 4-51	III, 175
CFC - SPA	28-11-44	I, 326	CFC - CP	4- 4-51	III, 380
CFC - SPA	28-11-44	I, 458	CFC - SF	8- 4-51	II, 323
			CFC - CP	11- 4-51	II, 462
	1945		CFC - CP	2- 5-51	I, 274
CFC - SF	28- 2-45	I, 555	CFC - SF	28- 5-51	I, 148
CFC - SF	5- 4-45	I, 389	CFC - CP	12- 6-51	III, 312
CFC - SFacc	30- 5-45	I, 292	CFC - CP	12- 6-51	III, 350
CFC - SPA	14- 8-45	I, 446	CFC - CP	27- 6-51	II, 463
CFC - SF	20-12-45	I, 248	CFC - SF	31- 7-51	I, 293
CFC - SF	20-12-45	I, 274	CFC - SF	8- 8-51	I, 280
			CFC - SF	8- 8-51	III, 307
	1946		CFC - SF	8- 8-51	III, 329
CFC - SF	2- 8-46	I, 304	CFC - CP	19-10-51	I, 392
CFC - CP	8- 8-46	II, 325	CFC - CP	23-10-51	I, 187
CFC - CP	15-10-46	II, 476			
CFC - SF	4-12-46	III, 222		1952	
			CFC - CP	30- 1-52	I, 213
	1947		CFC - CP	30- 5-52	III, 359
CFC - CP	30- 5-47	I, 386	CFC - SF	4- 6-52	I, 610
CFC - CP	27- 6-47	I, 544	CFC - CP	4- 6-52	III, 127
CFC - CP	10-10-47	II, 528	CFC - CP	9- 6-52	II, 147
CFC - SF	12-11-47	I, 576	CFC - CP	17- 6-52	II, 456
CFC - CP	12-11-47	II, 259	CFC - CP	31-10-52	III, 177
CFC - CP	16-12-47	I, 313	CFC - SF	4-11-52	II, 530
			CFC - CP	15-12-52	I, 489
	1949		CFC - CP	18-12-52	I, 293
CFC - CP	21- 2-49	II, 287			
CFC - CP	25- 5-49	I, 453		1953	
CF	4- 6-59	II, 149	CFC - CP	2- 2-53	I, 417
CFC - SF	27- 6-49	I, 186	CFC - SF	23- 2-53	I, 489
CFC - SF	4- 8-49	III, 356			

	T.	Pág.		T.	Pág.
CFC - CP	23- 2-53	III, 321		1957	
CFC - CP	23- 2-53	III, 350	CF	31- 5-57	I, 509
CF	12- 6-53	II, 508	CF	31- 5-57	I, 510
CF	16- 6-53	I, 275	CF	31- 5-57	I, 511
CF	17- 7-53	I, 191	CF	31- 5-57	I, 512
CF	17- 7-53	I, 579	CF	23- 7-57	I, 149
CF	17- 7-53	I, 602	CF	23- 7-57	I, 193
CF	17- 7-53	I, 606	CF	30- 7-57	I, 195
CF	17- 7-53	III, 190	CF	30- 7-57	III, 325
CF	17- 7-53	III, 321	CF	2- 8-57	I, 253
CF	23-10-53	I, 191	CF	6- 8-57	II, 272
CF	23-10-53	I, 580	CF	9- 8-57	I, 580
CF	24-11-53	II, 280	CF	9- 8-57	I, 614
CF	24-11-53	III, 294	CF	9- 8-57	III, 185
CF	24-11-53	III, 321	CF	9- 8-57	III, 232
CF	24-11-53	III, 333	CF	9- 8-57	III, 306
	1954		CF	9- 8-57	III, 339
CF	16- 3-54	I, 505	CF	9- 8-57	III, 340
CF	16- 3-54	I, 507		1958	
CF	23- 3-54	I, 490	CF	25- 3-58	II, 338
CF	8- 6-54	I, 251	CF	23- 4-58	II, 148
CF	8- 6-54	I, 407	CF	26- 5-58	I, 491
CF	8- 6-54	II, 539	CF	2- 6-58	II, 281
CF	28- 9-54	I, 580	CF	2- 6-58	III, 330
CF	28- 9-54	III, 200	CF	2- 6-58	III, 335
CF	28- 9-54	III, 334	CF	3- 6-58	III, 191
CF	5-11-54	I, 114	CF	5- 8-58	III, 140
	1955		CF	5- 8-58	III, 140
CF	29- 4-55	I, 460	CF	5- 8-58	III, 280
CF	31- 5-55	II, 540	CF	5- 8-58	III, 303
CF	8- 7-55	I, 413	CF	5- 8-58	III, 168
CF	15- 7-55	II, 531	CF	7- 8-58	I, 121
CF	15- 7-55	II, 532	CF	7- 8-58	I, 258
CF	15- 7-55	II, 533	CF	7- 8-58	II, 274
CF	15- 7-55	II, 535	CF	7- 8-58	II, 276
CF	16-12-55	I, 490	CF	7- 8-58	II, 277
	1956		CF	24- 9-58	III, 128
CF	24- 2-56	I, 611	CF	14-10-58	III, 194
CF	24- 2-56	III, 323	CF	16-10-58	I, 317
CF	13- 3-56	III, 344	CF	16-10-58	I, 319
CF	22- 5-56	II, 308	CF	4-11-58	I, 115
CF	15- 6-56	III, 296	CF (Voto salvado)	4-11-58	I, 343
			CF	4-11-58	III, 222
			CF	6-11-58	I, 608

		T.	Pág.			T.	Pág.
CF	6-11-58	I,	613	CSJ - SPA	11- 3-62	I,	91
CF	6-11-58	II,	254	CSJ - SPA	14- 3-62	II,	151
	1959			CSJ - SPA	14- 3-62	II,	160
CF	9- 4-59	I,	254	CSJ - SPA	14- 3-62	II,	227
CF	9- 4-59	I,	557	CSJ - SPA	15- 3-62	I,	210
CF	9- 4-59	I,	558	CSJ - SPA	15- 3-62	II,	221
CF	9- 4-59	I,	560	CSJ - CP	15- 3-62	III,	165
CF	9- 4-59	I,	580	CSJ - CP	15- 3-62	III,	165
CF	9- 4-59	III,	169	CSJ - CP	15- 3-62	III,	191
CF	3- 6-59	III,	170	CSJ - SPA	15- 3-62	III,	296
CF	29- 7-59	I,	284	CSJ - SPA	28- 5-62	II,	383
CF	29- 7-59	III,	306	CSJ - SPA	16- 6-62	II,	386
CF	11- 8-59	III,	289	CSJ - SPA	20- 6-62	II,	360
CF	28-10-59	III,	295	CSJ - SPA	20- 6-62	III,	194
CF	26-11-59	I,	605	CSJ - SPA	20- 6-62	III,	237
CF	3-12-59	III,	170	CSJ - SPA	31- 7-62	I,	516
	1960			CSJ - SPA	14-11-62	II,	142
CF	20- 1-60	I,	513	CSJ - SPA	12-12-62	I,	620
CF	25- 1-60	III,	307	CSJ - SPA	12-12-62	II,	422
CF	22- 2-60	II,	494	CSJ - SPA	13-12-62	I,	609
CF	6- 7-60	II,	544		1963		
CF	35- 7-60	III,	360	CSJ - SPA	19- 2-63	III,	195
CF	20-10-60	I,	454	CSJ - SPA	4- 4-63	III,	274
CF	21-12-60	II,	498	CSJ - SPA	29- 4-63	I,	561
	1961			CSJ - SPA	6- 5-63	I,	562
CSJ - SPA	9- 2-61	III,	186	CSJ - SPA	22- 5-63	III,	210
CSJ - SPA	9- 2-61	III,	326	CSJ - SPA	22- 5-63	III,	341
CSJ - SPA	9- 2-61	III,	327	CSJ - SPA	3- 7-63	II,	232
CSJ - SPA	20- 6-61	I,	210	CSJ - SPA	18- 7-63	I,	151
CSJ - SPA	20- 6-61	I,	492	CSJ - SPA	18- 7-63	III,	177
CSJ - SPA	3- 7-61	III,	236	CSJ - SPA	18- 7-63	III,	177
CSJ - SPA	1- 8-61	II,	261	CSJ - SPA	30- 7-63	I,	305
CSJ - SPA	12-12-61	II,	140	CSJ - SPA	1- 8-63	I,	330
	1962			CSJ - SPA	1- 8-63	II,	233
CSJ - CP	13- 2-62	I,	116	CSJ - SPA	14- 8-63	II,	362
CSJ - SPA	13- 2-62	I,	213	CSJ - SPA	14- 8-63	III,	345
CSJ - SPA	19- 2-63	I,	330	CSJ - SPA	3-10-63	I,	565
CSJ - SPA	19- 2-62	I,	514	CSJ - SPA	9-10-63	II,	264
CSJ - SPA	19- 2-62	I,	515	CSJ - SPA	9-10-63	II,	291
CSJ - SPA	19- 2-62	III,	140	CSJ - SPA	9-10-63	II,	451
CSJ - SPA	28- 2-62	III,	295	CSJ - SPA	14-10-63	II,	541
				CSJ - SPA	15-10-63	I,	343
				CSJ - SPA	14-11-63	I,	364

	<i>T.</i>	<i>Pág.</i>		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	14-11-63	II, 505	CSJ - SPA	20- 7-65	III, 242
CSJ - SPA	12-12-63	I, 365	CSJ - SPA	11- 8-65	III, 166
CSJ - SPA	12-12-63	I, 606	CSJ - SPA	11- 8-65	III, 170
			CSJ - SPA	11- 8-65	III, 198
	1964		CSJ - SPA	12- 8-65	III, 201
CSJ - SPA	28- 1-64	III, 192	CSJ - SPA	16-11-65	I, 248
CSJ - SPA	28- 7-64	III, 237	CSJ - SPA	18-11-65	II, 484
CSJ - SPA	28- 1-64	III, 196	CSJ - SPA	16-11-65	III, 242
CSJ - SPA	5- 2-64	I, 367	CSJ - SPA	8-12-65	II, 368
CSJ - SPA	2- 6-64	III, 170	CSJ - SPA	13-12-65	II, 340
CSJ - SPA	8- 6-64	I, 621	CSJ - SPA	13-12-65	II, 465
CSJ - SPA	23- 6-64	II, 545	CSJ - SPA	1-12-65	III, 249
CSJ - SPA	14- 7-64	III, 275	CSJ - SPA	13-12-65	III, 250
CSJ - SPA	15- 7-64	II, 308			
CSJ - SPA	5- 8-64	I, 227		1966	
CSJ - SPA	6- 8-64	III, 155	CSJ - SPA	26- 1-66	I, 581
CSJ - SPA	13- 8-64	I, 331	CSJ - SPA	26- 1-66	II, 478
CSJ - SPA	13- 8-64	II, 523	CSJ - SPA	1- 2-66	II, 424
CSJ - SPA	13- 8-64	III, 241	CSJ - SPA	4- 5-66	I, 306
CSJ - SPA	15-12-64	III, 207	CSJ - SPA	5- 5-66	II, 369
CSJ - SPA	19-10-64	II, 525	CSJ - SPA	5- 5-66	II, 370
CSJ - SPA	19-10-64	II, 542	CSJ - SPA	11- 5-66	II, 425
CSJ - SPA	4-11-64	I, 229	CSJ - SPA	12- 5-66	III, 361
CSJ - SPA	7-12-64	III, 275	CSJ - SPA	30- 5-66	I, 284
CSJ - SPA	16-12-64	II, 537	CSJ - SPA	30- 6-66	I, 461
			CSJ - SPA	7- 7-66	III, 283
	1965		CSJ - SPA	27- 7-66	III, 364
CSJ - SPA	18- 1-65	II, 224	CSJ - SPA	3- 8-66	III, 156
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 452	CSJ - SPA	3- 8-66	III, 296
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 477			
CSJ - SPA	22- 2-65	II, 538		1967	
CSJ - SPA	24- 2-65	III, 280	CSJ - SPA	30- 1-67	II, 299
CSJ - SPA	4- 3-65	I, 391	CSJ - SPA	15- 1-67	I, 601
CSJ - SPA	31- 3-65	I, 347	CSJ - SPA	24- 1-67	III, 209
CSJ - SPA	22- 4-65	III, 331	CSJ - SPA	15- 2-67	III, 286
CSJ - SPA	5- 5-65	II, 366	CSJ - SPA	15- 3-67	I, 320
CSJ - SPA	10- 5-65	II, 367	CSJ - SPA	15- 3-67	II, 388
CSJ - SPA	10- 5-65	III, 119	CSJ - SPA	15- 3-67	III, 286
CSJ - SPA	10- 5-65	III, 128	CSJ - SPA	23- 3-67	I, 582
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 284	CSJ - SPA	25- 4-67	I, 197
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 293	CSJ - SPA	5- 6-67	I, 280
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 297	CSJ - SPA	5- 6-67	II, 497
CSJ - SPA	20- 7-65	III, 143	CSJ - SPA	5- 6-67	III, 301
CSJ - SPA	20- 7-65	III, 217	CSJ - SPA	13- 6-67	II, 195
			CSJ - SPA	13- 6-67	III, 120

		<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
CSJ - SPA	13- 6-67	III, 252		CSJ - SPA	22- 4-69	I, 152
CSJ - SPA	29- 6-67	II, 546		CSJ - SPA	23- 4-69	II, 242
CSJ - SPA	20- 7-67	II, 143		CSJ - SPA	6- 5-69	II, 487
CSJ - SPA	2- 8-67	III, 160		CSJ - SPA	12- 5-69	II, 346
CSJ - SPA	9- 8-67	II, 548		CSJ - SPA	12- 5-69	II, 376
CSJ - SPA	10- 8-67	I, 583		CSJ - PA	27- 5-69	I, 106
CSJ - SPA	29- 9-67	I, 236		CSJ - SPA	3- 6-69	III, 258
CSJ - SPA	2-11-67	III, 137		CSJ - SPA	11- 6-69	II, 400
CSJ - SPA	2-11-67	III, 171		CSJ - SPA	11- 6-69	III, 350
CSJ - SPA	2-11-67	III, 178		CSJ - SPA	16- 6-69	I, 239
CSJ - SPA	2-11-67	III, 187		CSJ - SPA	1- 7-69	II, 404
CSJ - SPA	2-11-67	III, 188		CSJ - SPA	9- 7-69	III, 182
CSJ - SPA	2-11-67	III, 365		CSJ - SPA	31- 7-69	II, 548
CSJ - SPA	6-12-67	II, 390		CSJ - SPA	14- 8-69	II, 305
CSJ - SPA	20-12-67	I, 123		CSJ - SPA	7-10-69	II, 396
CSJ - SPA	21-12-67	I, 91		CSJ - SPA	7-10-69	II, 428
				CSJ - SPA	11-11-69	III, 123
	1968			CSJ - SPA	20-11-69	II, 406
CSJ - SPA	30- 1-68	II, 145		CSJ - SPA	20-11-69	II, 444
CSJ - SPA	22- 2-68	II, 164		CSJ - SPA	20-11-69	III, 260
CSJ - SPA	27- 5-68	III, 179		CSJ - SPA	16-12-69	I, 200
CSJ - SPA	12- 6-68	I, 152		CSJ - SPA	29-12-69	II, 307
CSJ - SPA	16- 7-68	I, 320				
CSJ - SPA	31- 7-68	I, 351			1970	
CSJ - SPA	s/f - 7-68	III, 255		CSJ - SPA	8- 1-70	III, 336
CSJ - SPA	7- 8-68	III, 151		CSJ - SPA	14- 1-70	I, 245
CSJ - SPA	18- 9-68	II, 236		CSJ - SPA	14- 1-70	II, 409
CSJ - SPA	18- 9-68	II, 237		CSJ - SPA	28- 1-70	I, 546
CSJ - SPA	9-10-68	I, 420		CSJ - SPA <sup>acc</sup>	3- 2-70	III, 277
CSJ - SPA	10-10-68	I, 259		CSJ - SPA	17- 2-70	II, 511
CSJ - SPA	7-11-68	III, 304		CSJ - SPA	18- 2-70	III, 158
CSJ - SPA	5-12-68	I, 294		CSJ - SPA	24- 2-70	III, 203
CSJ - SPA	12-12-68	I, 593		CSJ - SPA	31- 3-70	II, 514
CSJ - SPA	19-12-68	II, 457		CSJ - SPA	1- 4-70	I, 597
				CSJ - SPA	2- 4-70	II, 244
	1969			CSJ - SPA	20- 4-70	II, 415
CSJ - SPA	9- 1-69	I, 353		CSJ - SPA	30- 4-70	II, 312
CSJ - SPA	21- 1-69	II, 355		CSJ - SPA	4- 5-70	III, 278
CSJ - SPA	23- 1-69	II, 300		CSJ - SPA	6- 5-70	II, 257
CSJ - SPA	6- 2-69	I, 559		CSJ - SPA	7- 5-70	II, 225
CSJ - SPA	10- 2-69	II, 239		CSJ - SPA	4- 6-70	II, 313
CSJ - SPA	10- 2-69	II, 240		CSJ - CP	16- 7-70	I, 423
CSJ - SPA	3- 3-69	II, 199		CSJ - SPA	27- 7-70	III, 301
CSJ - SPA	18- 3-69	III, 369		CSJ - SPA	6- 8-70	I, 102
CSJ - SPA	9- 4-69	I, 529		CSJ - SPA	12- 8-70	II, 515
				CSJ - SPA	13- 8-70	I, 583

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>			<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	13- 8-70	II,	469	CSJ - SPA	18- 5-72	III,	145
CSJ - SPA	13- 8-70	III,	192	CSJ - SPA	29- 5-72	I,	157
CSJ - SPA	24- 9-70	III,	287	CSJ - SPA	8- 6-72	I,	345
CSJ - SPA	5-10-70	I,	133	CSJ - SPA	26- 7-72	II,	490
CSJ - SPA	5-10-70	I,	312	CSJ - SPA	3- 8-72	I,	271
CSJ - SPA	5-10-70	I,	344	CSJ - SPA	31-10-72	I,	276
CSJ - SPA	5-10-70	I,	356	CSJ - SPA	21-12-72	I,	255
CSJ - SPA	5-10-70	II,	452	CSJ - SPA	21-12-72	I,	588
CSJ - SPA	5-10-70	III,	204				
CSJ - SPA	27-10-70	I,	600		1973		
CSJ - SPA	2-12-70	II,	370	CSJ - SCCMT	16- 1-73	II,	315
CSJ - SPA	14-12-70	I,	415	CSJ - SPA	28- 1-73	III,	345
CSJ - SPA	16-12-70	II,	203	CSJ - SPA	30- 1-73	I,	571
	1971			CSJ - SPA	13- 2-73	II,	316
CSJ - SPA	27- 1-71	III,	332	CSJ - SPA	21- 3-73	II,	319
CSJ - SPA	27- 1-71	III,	135	CSJ - SPA	29- 3-73	III,	125
CSJ - SPA	1- 2-71	III,	171	CSJ - SPA	25- 4-73	III,	263
CSJ - SPA	18- 2-71	III,	302	CSJ - SPA	28- 5-73	I,	288
CSJ - SPA	15- 3-71	II,	471	CSJ - SPA	7- 6-73	I,	105
CSJ - SPA	23- 3-71	II,	418	CSJ - SPA	3- 7-73	I,	371
CSJ - SPA	1- 4-71	III,	290	CSJ - SPA	2- 8-73	III,	279
CSJ - SPA	21- 4-71	II,	208	CSJ - SPA	2- 8-73	III,	300
CSJ - SPA	21- 4-71	II,	420	CSJ - SPA	7- 8-73	I,	609
CSJ - SPA	21- 4-71	III,	298	CSJ - SPA	7- 8-73	III,	146
CSJ - SPA	25- 5-71	II,	332	CSJ - SPA	7- 8-73	III,	264
CSJ - SPA	22- 6-71	I,	255	CSJ - SPA	7- 8-73	III,	303
CSJ - SPA	22- 6-71	III,	136	CSJ - SPA	14- 8-73	I,	119
CSJ - SPA	20- 7-71	II,	543	CSJ - SPA	14- 8-73	I,	256
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	149	CSJ - SPA	16-10-73	I,	289
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	205	CSJ - SPA	18-10-73	II,	245
CSJ - SPA	11- 8-71	III,	380	CSJ - SPA	23-10-73	I,	345
CSJ - SPA	12- 8-71	III,	279	CSJ - SPA	29-10-73	III,	205
CSJ - SPA	26-10-71	III,	374	CSJ - SPA	7-11-73	I,	591
CSJ - SPA	13-12-71	II,	472	CSJ - SPA	7-11-73	III,	189
	1972			CSJ - SPA	7-11-73	III,	346
CSJ - CP	s/f- 72	I,	108	CSJ - SPA	22-11-73	III,	161
CSJ - CP	s/f- 72	I,	397	CSJ - SPA	22-11-73	III,	300
CSJ - SPA	24- 2-72	III,	261	CSJ - SPA	5-12-73	I,	539
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	157	CSJ - SPA	18-12-73	III,	347
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	589		1974		
				CSJ - SPA	15- 1-74	III,	141
				CSJ - SPA	11- 3-74	III,	265
				CSJ - SPA	4- 4-74	I,	201

CSJ - SPA	23- 4-74	II,	479	CSJ - CP	13- 8-74	I,	400
CSJ - SPA	20- 5-74	III,	199	CSJ - SPA	12-11-74	III,	293
CSJ - SPA	28- 5-74	I,	356	CSJ - SPA	21-11-74	II,	514
CSJ - SPA	30- 5-74	III,	206	CSJ - SPA	11-12-74	III,	211
CSJ - SPA	30- 5-74	III,	342	CSJ - SPA	12-12-74	III,	153
CSJ - SPA	11- 6-74	III,	219	CSJ - SPA	16-12-74	III,	142
CSJ - SPA	26- 6-74	I,	545	CSJ - SPA	19-12-74	III,	154
CSJ - SPA	22- 7-74	III,	266	CSJ - SPA	19-12-74	III,	185



## III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vol. 1)

## TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO.

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
 PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES .....	13
— <i>Los límites del Poder discrecional de las Autoridades Administrativas</i> .....	15
I. Introducción .....	15
II. Límites derivados del Principio de la legalidad .....	20
1. Principios generales .....	20
2. Límites en la determinación del presupuesto de hecho del acto administrativo discrecional .....	21
A. Introducción .....	21
B. La comprobación de los hechos .....	22
C. La calificación de los presupuestos de hecho .....	24
3. Límites en la finalidad perseguida por el Legislador .....	28
III. Límites derivados de la forma de apreciación de los hechos .....	30
1. Introducción .....	30
2. El Principio de la Racionalidad .....	33
3. El Principio de la Justicia .....	36
4. El Principio de la Igualdad .....	37
5. El Principio de la Proporcionalidad .....	38
IV. Conclusión: La discrecionalidad no implica arbitrariedad .....	39
— <i>Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias</i> .....	43
I. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
1. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
2. La Transacción en el Derecho Público .....	44

	<i>Págs.</i>
3. Las "concesiones recíprocas" como requisito esencial de la transacción	45
4. Las normas de competencia	46
5. La disponibilidad de derechos	47
6. La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocación de los actos administrativos fiscales	48
7. Las fases de la actividad tributaria	50
II. La Potestad Tributaria y su indisponibilidad	50
8. El Poder Público y las Potestades Públicas	50
9. La potestad y el derecho subjetivo	52
10. La potestad tributaria	52
11. La potestad sancionadora	53
12. La potestad tributaria y la reserva legal	54
13. La indisponibilidad de la potestad tributaria	55
III. La Competencia tributaria de inspección y liquidación y su indisponibilidad	58
14. La competencia tributaria	58
15. Las fases de la competencia tributaria	60
16. El carácter vinculado de la competencia tributaria	61
17. La indisponibilidad de la competencia tributaria	63
18. La indisponibilidad de la competencia sancionadora	64
19. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación	64
20. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal	67
21. Conclusión	67
IV. La Competencia tributaria de cobro y recaudación de los tributos y su indisponibilidad	68
22. El carácter vinculado de la competencia tributaria en éste aspecto	68
23. El artículo 50 de la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i>	70
24. Los supuestos del artículo 49 de la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales	72
25. La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales	73
26. La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales	74
27. La fórmula transaccional en Derecho Público de E. Guicciardi	76
28. La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales	76
29. Conclusión	77

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

## EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

I.	EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL .....	81
1.	La Supremacía Constitucional .....	81
2.	Las Normas Constitucionales .....	106
	A. Las Normas Programáticas .....	106
	B. Los Poderes Implícitos .....	110
	C. Las Actas Constitutivas de los Gobiernos de Facto .....	114
3.	El Objeto de la Constitución: El Estado de Derecho .....	118
4.	La Reforma y Enmiendas Constitucionales .....	118
5.	Poder derogatorio .....	121
II.	EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO .....	131
1.	La Ley .....	131
2.	El ordenamiento jurídico .....	131
3.	Los principios generales del derecho .....	131
4.	El derecho público y el derecho administrativo .....	131
III.	EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO .....	133
IV.	EL PODER PUBLICO .....	137
1.	El Principio de la alternabilidad .....	137
2.	El Principio de la estabilidad .....	143
3.	El Ejercicio del Poder Público .....	143
	A. Las Ramas del Poder Público .....	143
	B. El Principio de la Separación de Poderes .....	147
	C. La Usurpación de Funciones .....	158
4.	El Poder Legislativo y la actividad legislativa .....	201
	A. El Congreso y la potestad legislativa .....	201
	B. La Ley .....	204
	a. Concepto .....	204
	b. Carácter .....	211
	c. La Reserva legal .....	211
	d. Formación, Promulgación, Publicación .....	212
	e. Interpretación .....	216
	f. Efectos .....	247
	a'. Vigencia .....	247
	b'. Situaciones jurídicas generales .....	247
	c'. Irretroactividad .....	248
	g. Poder Derogatorio .....	257
	a'. Derogación implícita .....	257
	b'. Colisión .....	258
	c'. Supervivencia de la Ley derogada .....	262
	h. Clases de Ley .....	268
	a'. Ley Orgánica .....	268
	b'. Ley Nacional .....	268

	<i>Págs.</i>
c'. Ley Especial .....	268
d'. Ley de Presupuesto .....	269
e'. Ley de Orden Público .....	269
i. Inconstitucionalidad de la Ley .....	270
C. Actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos) .....	271
5. El Poder Judicial .....	274
6. El Poder Ejecutivo .....	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno .....	276
B. La Actividad Administrativa .....	276
a. Actos de autoridad y actos de gestión .....	276
b. Las potestades administrativas .....	277
c. La función administrativa .....	284
C. La Administración Pública .....	284
a. Régimen de Derecho Público .....	284
b. Definición .....	284
c. Carácter instrumental .....	288
d. Perrogativas .....	288
e. Clases .....	288
a'. Administración Consultiva .....	288
b'. Administración Contralora .....	289
D. Las Personas Públicas .....	290
a. La Personalidad Jurídica de la Nación y el Fisco Nacional ..	290
b. Personas Públicas territoriales y no territoriales .....	297
c. Los Institutos Autónomos .....	297
E. Los Servicios Públicos .....	297
F. La Policía Administrativa y la potestad sancionadora .....	313
a. Medidas de Policía .....	313
b. Sanciones administrativas y multas .....	322
G. La Administración Descentralizada: Institutos Autónomos ...	333
a. La descentralización funcional .....	333
b. La autonomía .....	347
c. Las prerrogativas y privilegios .....	351
d. Las Empresas del Estado: CANTV .....	356
H. La Responsabilidad Administrativa .....	360
V. LOS DERECHOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES .....	373
1. Limitaciones .....	373
2. La Nacionalidad .....	375
A. La Regulación .....	375
B. Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre vene-	377
lanos por nacimiento y naturalización .....	377
C. Nacionalidad originaria .....	388
D. Nacionalidad derivada .....	389
E. Nulidad .....	392
3. Igualdad entre la ley .....	395
A. Sentido de la igualdad .....	395

	<i>Págs.</i>
B. Igualdad Tributaria .....	402
4. El derecho a ser juzgado por sus jueces naturales .....	414
5. El derecho de petición .....	415
6. La libertad de cultos .....	417
7. La libertad de tránsito .....	420
8. El derecho a la educación y la libertad de enseñanza .....	426
9. El derecho al trabajo: profesiones liberales .....	457
10. La libertad económica .....	460
A. Los conceptos de empresa e industria .....	460
B. Las limitaciones a la libertad de contratar .....	465
a. Los contratos de arrendamiento: régimen de la regulación de alquileres .....	465
b. El contrato de juego del 5 y 6 (Carreras de caballos) ..	495
c. El contrato de seguro: régimen de las empresas de seguro .	513
d. El contrato de crédito: régimen de las empresas bancarias .	519
C. Las limitaciones a la libertad de comercio .....	519
11. Los Derechos Políticos .....	524
A. El derecho al sufragio .....	524
a. Condiciones de elegibilidad .....	525
b. Voto secreto .....	539
c. El Escrutinio y los sistemas electorales .....	541
d. Competencias del Consejo Supremo Electoral .....	546
e. Nulidad de las elecciones .....	548
B. Los Partidos Políticos .....	560
12. El derecho de propiedad .....	574
VI. EL ESTADO DE DERECHO .....	575
1. El Principio de la Legalidad .....	575
A. La Legalidad administrativa .....	575
B. La Legalidad fiscal .....	593
C. La Legalidad procesal .....	598
D. La Legalidad electoral .....	601
E. La presunción de legitimidad .....	601
2. Los Poderes discrecionales: la discrecionalidad administrativa ....	602
A. Las dos categorías de actos administrativos .....	602
a. Los actos administrativos discrecionales .....	602
b. Los actos administrativos reglados .....	606
B. Procedencia de las facultades discrecionales .....	607
a. Cuando la ley expresamente lo consagra .....	607
b. Cuando se trate de medidas en que esté interesado en el orden público .....	610
C. La Justificación del Poder discrecional .....	610
D. La forma de ejercicio del poder discrecional .....	611
E. Control del Poder Discrecional .....	613
F. Los límites del Poder Discrecional .....	614

	<i>Págs.</i>
a. Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador ....	614
b. Sumisión al Principio de la legalidad administrativa ...	614
G. Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad .....	621
INDICE DEL TOMO I .....	623
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomo I) .....	625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomo I) .....	639
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO I .....	643

Págs.

TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y  
TRIBUTARIO DEL ESTADO.

Presentación .....	IX
Prólogo .....	1
Abreviaturas .....	11

## PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

REGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA .....	13
---	----

— <i>El Régimen de Gobierno del Distrito Federal</i> .....	15
--	----

I. INTRODUCCION: La Autonomía .....	15
-------------------------------------	----

II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL .....	18
---	----

1. Introducción .....	18
-----------------------	----

2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal .....	26
--	----

A. Introducción .....	26
-----------------------	----

B. La Función de Gobierno .....	27
---------------------------------	----

a. Funciones en relación al Poder Nacional .....	28
--	----

b. Funciones como primera autoridad de policía en el Dis- trito Federal .....	29
--	----

C. La Función Administrativa .....	30
------------------------------------	----

a. Funciones administrativas generales .....	31
--	----

b. Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal	31
---	----

c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias admi- nistrativas del Distrito .....	32
--	----

d. Funciones reglamentarias .....	32
-----------------------------------	----

e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados pú- blicos municipales .....	33
---	----

f. Funciones administrativas en relación a los contratos mu- nicipales .....	33
---	----

g. Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales .....	33
--	----

3. La Función Deliberativa en el Distrito Federal .....	33
---	----

A. Introducción .....	33
-----------------------	----

B. Funciones Normativas .....	35
-------------------------------	----

C. Funciones Deliberativas Generales .....	37
--	----

D. Funciones Deliberativas en relación con el propio Concejo ..	38
---	----

E. Funciones Deliberativas en relación con la Administración Municipal .....	38
---	----

a. Creación de Servicios Públicos .....	38
---	----

	<i>Págs.</i>
b. Administración Financiera .....	38
c. Funcionarios Públicos .....	38
d. Control de la Administración Municipal .....	39
III. CONSECUENCIAS .....	40
1. Introducción .....	40
2. El Ejercicio de la Potestad Jerárquica .....	45
3. Los Poderes de Organización y el Nombramiento de Funcionarios o Empleados Municipales .....	49
— <i>El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Inter-</i> <i>municipal en Materia de Urbanismo</i> .....	55
1. La Zona Metropolitana de Caracas y la cooperación Intermunicipal .	55
2. Las Competencias en Materia de Urbanismo .....	61
3. La Mancomunidad en Materia de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana .....	66
4. Conclusión .....	68
— <i>La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para</i> <i>su Estudio</i> .....	71
I. INTRODUCCION .....	72
II. LA HACIENDA PUBLICA .....	73
1. Nociones Previas .....	73
2. El Poder Público .....	74
3. La Hacienda Pública .....	75
4. Antecedentes Constitucionales .....	75
5. Advertencia .....	76
III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL .....	77
1. Nociones Previas .....	77
2. La Hacienda Pública Nacional .....	77
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional .	78
A. Principio de la Legalidad del Tributo .....	78
B. Principio de la Generalidad del Tributo .....	80
C. Principio de la Igualdad Tributaria .....	80
D. Principio de la no Confiscación .....	81
E. Prohibición de establecer Impuestos pagaderos en Servicio Personal .....	82
F. Exigencia de un Término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria .....	82
4. Los Bienes Nacionales .....	84
A. Dominio y Explotación sobre los Bienes Nacionales .....	85

	<i>Págs.</i>
B. Las Tierras de las Concesiones Mineras .....	85
C. La Explotación de los Recursos Naturales .....	85
D. Las Minas e Hidrocarburos, Salinas, Tierras Baldías y Ostrales de Perlas Nacionales .....	85
E. La Enajenación de Bienes del Dominio Privado de la República.	86
F. La Confiscación de Bienes .....	86
G. Las Armas de Guerra .....	87
H. Enumeración de los Bienes Nacionales .....	87
5. Los Ingresos Nacionales .....	89
A. Ingresos Ordinarios .....	90
a. Impuestos directos .....	90
b. Impuestos indirectos .....	91
a'. Aduaneros (externos) .....	91
b'. Aduaneros (internos) .....	92
c'. Sobre transacciones y registro .....	93
d'. Otros ingresos .....	93
c. Tasas .....	94
d. Contribuciones especiales .....	94
e. Ingresos del dominio fiscal .....	95
B. Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera ..	96
C. Ingresos Extraordinarios .....	97
a. Operaciones de Crédito Público .....	97
a'. Finalidad .....	97
b'. Ley especial .....	97
c'. Competencia para obligarse .....	97
b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales .....	98
D. Enumeración de los Ingresos Nacionales .....	98
a. Ingresos públicos nacionales ordinarios .....	98
b. Ingresos públicos nacionales extraordinarios .....	99
6. Los Gastos Nacionales .....	100
7. Los Créditos Adicionales .....	100
A. Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros .....	100
B. Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso .....	100
C. Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional ...	100
D. Antecedentes Constitucionales .....	101
8. La Ley de Presupuesto .....	101
A. Elaboración del Proyecto de Ley .....	101
B. Prestación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas ...	101
C. Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley .....	102
D. El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas .....	103
E. Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto .....	103
F. Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto .....	104

	<i>Págs.</i>
9. Las Obligaciones Nacionales .....	104
10. La Contraloría General de la República .....	104
A. Naturaleza de la Contraloría General de la República .....	104
B. El Contralor General de la República .....	105
a. Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República .....	105
b. Requisitos para ser Contralor General de la República ..	105
c. Elección del Contralor General de la República .....	105
d. Falta absoluta del Contralor General de la República ....	105
e. Falta temporal del Contralor General de la República ...	105
f. Informe anual al Congreso .....	106
C. Función de la Contraloría General de la República .....	106
11. La Noción del Fisco Nacional su Crítica .....	106
A. La doble Personalidad del Estado .....	106
a. El Estado-Poder .....	107
b. El Estado-Persona jurídica .....	108
B. Crítica de esta Diferenciación .....	108
12. Los Institutos Autónomos .....	110
13. El Procurador General de la República .....	111
 IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL .....	 112
1. Nociones Previas .....	112
2. La Hacienda Pública Estatal .....	112
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estatal ..	113
4. Los Bienes Estadales .....	113
5. Los Ingresos Estadales .....	114
A. Ingresos Estadales .....	115
a. Ingresos ordinarios .....	115
a'. Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva .....	115
b'. Impuesto sobre el consumo de bienes .....	115
a'". Bienes producidos en su territorio .....	115
b'". Bienes producidos fuera de su territorio .....	116
b. Ingresos extraordinarios .....	116
a'. Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales .....	116
b'. Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público .....	116
B. Ingresos provenientes del Situado Constitucional .....	117
a. Constitución del situado constitucional .....	117
b. Inversión del situado constitucional .....	117
c. Intervención del Poder Nacional .....	117
C. Ingresos provenientes de asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional ....	118

	<i>Págs.</i>
6. Los Gastos Estadales .....	119
7. El Presupuesto Estatal .....	119
8. La Contraloría Estatal .....	119
V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL .....	120
1. Nociones Previas .....	120
2. La Hacienda Pública Municipal .....	120
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal.	121
4. Los Bienes Municipales .....	121
5. Los Ingresos Municipales .....	122
A. Ingresos Municipales .....	122
a. Ingresos ordinarios .....	122
a'. Prohibición constitucional en materia impositiva ....	122
b'. Ingresos ordinarios .....	123
b. Ingresos extraordinarios .....	126
a'. Operaciones de crédito Público .....	126
b'. Enajenación de Ejidos, y bienes propios .....	126
c'. Enumeración de los ingresos Municipales extraordinarios .....	126
6. Los Gastos Municipales .....	127
7. El Presupuesto Municipal .....	127
8. La Contraloría Municipal .....	128

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO (Volumen II) .....	129
I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO .....	131
1. Los Estados Federados .....	131
A. Las Constituciones Estadales .....	131
B. La Autonomía Estatal .....	132
C. La División Político-Territorial .....	132
D. El Situado Constitucional .....	137
E. Los Poderes Estadales .....	139
a. El Poder Legislativo .....	139
a'. Las Asambleas Legislativas .....	139
b'. Las Leyes Estadales .....	147
b. El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administración estatal .....	147
2. El Distrito Federal .....	166
A. Autonomía Municipal .....	166
B. Competencias del Concejo Municipal .....	169
C. Competencias del Gobernador .....	193

	<i>Págs.</i>
D. Representación .....	211
3. Las Municipalidades .....	211
A. Autonomía Municipal .....	211
B. Organización y Funcionamiento .....	227
C. Competencia .....	246
a. Aspectos Generales .....	246
b. Transporte .....	255
c. Urbanismo .....	259
d. Servicio de Gas .....	264
e. Espectáculos Públicos .....	268
f. Cementerios .....	269
g. Caminos .....	272
h. Casas de Empeño .....	274
i. Servicios Públicos .....	278
D. Ordenanzas Municipales .....	278
a. Naturaleza de las Ordenanzas .....	278
b. Publicación .....	281
c. Nulidad .....	282
E. Bienes Ejidos .....	282
II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO .....	283
1. Contribuciones Nacionales .....	283
A. Impuestos .....	283
B. Tasas .....	287
C. Prescripción de Créditos Fiscales .....	308
D. La Ley Tributaria .....	320
2. Contribuciones Estadales .....	324
3. Contribuciones Municipales .....	335
A. Impuestos .....	335
a. Competencia .....	335
b. Exoneraciones .....	353
c. Solvencias .....	362
B. Tasas .....	371
C. Patentes de Industria y Comercio .....	382
a. Objeto .....	382
b. Fijación y Cálculo .....	422
4. Cuestiones Controvertidas .....	449
A. Doble Imposición .....	449
B. Tributación entre entidades Públicas .....	452
C. Contribución de Mejoras .....	452
D. Impuestos sobre Cigarrillos .....	454
E. Impuestos sobre Licores .....	460
F. Impuestos a la Gasolina .....	474
G. Impuestos sobre Inmuebles .....	476
H. Impuestos sobre el Ganado .....	481

	<i>Págs.</i>
I. Impuestos a la Navegación .....	494
J. Impuestos a la Importación .....	495
K. Impuestos al Tráfico de Bienes .....	497
L. Impuestos sobre Apuestas Lícitas .....	498
M. Impuestos sobre las Telecomunicaciones .....	508
III. BIENES DEL ESTADO .....	511
1. Dominio Público .....	511
A. Características .....	511
B. Afectación .....	515
C. Dominio Hídrico .....	518
D. Playas .....	523
E. Concesión de Uso .....	528
2. Tierras Baldías .....	530
3. Sub-Suelo .....	539
4. Titularidad .....	544
INDICES DE LOS TOMOS I Y II .....	551
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II) .....	553
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I y II) .....	581
INDICE SISTEMATICO (Tomos I y II) .....	587

TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. VOL. 1:  
REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y  
ACTOS ADMINISTRATIVOS

PRESENTACION .....	3
ABREVIATURAS .....	7
PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	9
— <i>Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos</i> .....	11
I. INTRODUCCION .....	11
II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO .....	15
III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA .....	21
— <i>Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano</i> .....	25
I. INTRODUCCION .....	26
II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD .....	27
1. La Inconstitucionalidad .....	27
A. La inconstitucionalidad de los actos administrativos .....	27
B. La usurpación de funciones .....	28
a. La usurpación de autoridad .....	28
b. La usurpación de funciones .....	29
c. Precisión terminológica .....	30
2. La Ilegalidad .....	32
A. Noción previa .....	32
B. La extralimitación de atribuciones .....	33
C. El abuso o exceso de poder .....	35
D. La desviación de poder .....	38
E. El vicio de forma .....	41
a. El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración .....	43
b. El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo .....	44
c. El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo .....	45
d. Otros vicios de forma .....	47
F. Los actos administrativos contrarios a Derecho .....	47

III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD .....	48
1. Noción previa .....	48
2. Los Recursos Administrativos .....	49
A. Noción previa .....	49
B. Los principales recursos administrativos .....	49
a. El recurso de reconsideración .....	49
b. El recurso jerárquico .....	50
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos .	51
D. La decisión de los recursos administrativos .....	51
3. Los Recursos Jurisdiccionales .....	52
A. Noción previa .....	52
B. Los tipos de recursos jurisdiccionales .....	53
a. El recurso de inconstitucionalidad de los actos administra-	
tivos generales .....	53
b. El recurso contencioso-administrativo de anulación de los	
actos administrativos .....	54
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales ..	55
D. La decisión de los recursos jurisdiccionales .....	56
E. Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales ..	57
4. La Excepción de Ilegalidad .....	57
IV. CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD .....	58
1. Los efectos de la ilegalidad respecto al Acto Administrativo .....	58
A. Noción previa .....	58
B. La nulidad del acto administrativo .....	58
C. La anulabilidad del acto administrativo .....	62
2. La constatación de la ilegalidad .....	63
— <i>Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos</i>	
<i>en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano.</i>	65
I. INTRODUCCION .....	65
A. Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso .....	65
a. La legitimación activa: el interés legítimo .....	66
b. Agotamiento de la vía administrativa y caducidad .....	68
B. Ambito y dominio de la jurisdicción .....	69
a. Concepto de acto administrativo .....	69
b. Exclusión de los actos materiales .....	71
c. Exclusión de los hechos administrativos .....	72
C. Las tres condiciones de recurribilidad .....	74
II. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINI-	
TIVO .....	74
A. Concepto: resolución final .....	74
B. La Jurisprudencia .....	75
C. La doctrina .....	77

D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	80
E. Actos de trámite con fuerza de definitivos .....	82
III. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO .....	83
A. Concepto: la impugnabilidad .....	83
B. La Jurisprudencia .....	84
C. La doctrina .....	86
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	88
IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME .....	89
A. Concepto: interposición en tiempo .....	89
B. La Jurisprudencia .....	91
C. Lapsos general y especiales .....	92
D. Inimpugnabilidad de actos derivados .....	94
V. CONCLUSION .....	95
Actos Definitivos, que causen estado, no firmes .....	95
— <i>Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio Solve et Repete</i> .....	97
I. INTRODUCCION .....	97
II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	98
1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional .	98
2. Las Prerrogativas de la Administración .....	100
A. La Presunción de legitimidad de los actos administrativos . . . .	100
B. La ejecutividad de los actos administrativos .....	102
C. La ejecutoriedad de los actos administrativos .....	104
3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo .....	108
III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE .....	110
IV. CONCLUSION .....	114

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . .	119
I. LOS REGLAMENTOS . . . . .	119
1. La Potestad Reglamentaria . . . . .	119
2. Reglamentos Ejecutivos . . . . .	125
3. Reglamentos Complementarios . . . . .	135
4. Irretroactividad de los Reglamentos . . . . .	136
5. Mutabilidad de los Reglamentos . . . . .	137
6. Límites de la Potestad Reglamentaria . . . . .	137
7. Vigencia . . . . .	137
8. Generalidad . . . . .	137
9. Diferencias entre los actos reglamentarios y actos individuales . . . . .	138
II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO . . . . .	139
1. Regulación de Procedimiento . . . . .	139
2. Los Sujetos . . . . .	143
A. La Administración . . . . .	143
a. Los órganos colegiados . . . . .	143
b. La delegación de atribuciones . . . . .	149
c. La formación de la voluntad . . . . .	149
B. Los interesados . . . . .	149
a. Representación . . . . .	149
b. El derecho a ser oído y a la defensa . . . . .	150
c. El derecho a obtener copias de las actuaciones . . . . .	155
3. Iniciación: Las Actas . . . . .	155
4. Consultas previas . . . . .	156
5. Pruebas . . . . .	156
6. Decisión . . . . .	158
7. Documentación . . . . .	158
8. Vicios: efectos . . . . .	161
III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS . . . . .	165
1. Los hechos jurídicos . . . . .	165
A. El hecho jurídico . . . . .	165
B. El acto jurídico . . . . .	165
2. Los Actos de la Administración: Actos Administrativos y Actos de Derecho Privado . . . . .	166
3. La Noción de Acto Administrativo . . . . .	168
A. Definición . . . . .	168
B. Caracterización . . . . .	172
a. Criterio de la naturaleza de la actividad . . . . .	172
b. Criterio de la función administrativa . . . . .	177
c. Características . . . . .	185
4. Clases de Actos Administrativos . . . . .	186
A. Por los efectos: actos generales e individuales . . . . .	186

B.	Por la forma de sujeción a la legalidad: actos reglados y discrecionales .....	190
C.	Por la formación de la voluntad administrativa: actos complejos y actos tácitos .....	191
5.	Requisitos de validez de los Actos Administrativos .....	192
A.	Enumeración .....	192
B.	Requisitos de fondo .....	194
a.	La competencia .....	194
b.	La finalidad .....	200
c.	Supuestos de derecho .....	201
d.	Los supuestos de hecho: la causa .....	206
a'.	La apreciación de los hechos .....	206
b'.	La prueba en el acto administrativo .....	210
C.	Requisitos de forma .....	212
a.	La regulación de las formas .....	212
b.	La formación de la voluntad .....	217
c.	Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo .....	222
d.	La motivación de los actos administrativos .....	223
6.	Efectos del acto administrativo .....	268
A.	Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad .....	268
B.	La eficacia del acto administrativo .....	280
a.	El inicio de los efectos: la notificación y la publicación .....	280
b.	Obligatoriedad .....	285
c.	La condición suspensiva y resolutoria .....	289
d.	La irretroactividad de los actos administrativos .....	290
e.	La suspensión de los efectos de los actos administrativos .....	293
C.	La consolidación de los efectos de los actos administrativos .....	294
a.	Actos Administrativos firmes y actos administrativos que causan estado .....	294
b.	La cosa juzgada administrativa: actos administrativos definitivos .....	296
c.	Valor probatorio de los actos administrativos .....	300
D.	La ejecución de los actos administrativos .....	303
a.	La ejecutividad .....	303
b.	La ejecutoriedad .....	306
7.	Los vicios de los actos administrativos .....	307
A.	Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad .....	307
B.	Los vicios de fondo .....	308
a.	La incompetencia .....	308
a'.	La usurpación de funciones .....	308
b'.	La extralimitación de atribuciones .....	329
b.	La desviación de poder .....	333
c.	El exceso o abuso de poder: el falso supuesto .....	339
C.	Los vicios en la forma .....	344
D.	La consecuencia de los vicios: la nulidad y la anulabilidad .....	348
E.	La convalidación .....	350

8. La revisión de los actos administrativos .....	356
A. La Revisión de Oficio .....	356
a. La Revocación .....	356
b. Derogación tácita .....	374
B. Los Recursos Administrativos .....	374
C. La revisión jurisdiccional .....	374
INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, Vol. 1 .....	381
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vol. 1) .....	383
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, Vol. 1) ..	405
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vol. 1) .....	415



ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 6 DE AGOSTO  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y SEIS EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS





