

**allan-r. brewer-carías**

**jurisprudencia  
de la corte  
suprema 1930-74  
y estudios  
de derecho  
administrativo**

**tomo II**

**ordenamiento  
orgánico y  
tributario del estado**

instituto de derecho público UCV

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74) Y  
ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO II

UNIVERSIDAD CENTRAL DE  
VENEZUELA

*Rector*

Rafael José Neri

*Vicerrector Académico*

Antonio Muskus

*Vicerrector Administrativo*

Manuel Vicente Benezra

*Secretario*

Jesús Morales Valarino

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*

José Alberto Zambrano Velazco

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

*Director*

Antonio Moles Caubet

*Relator de la Sección de Derecho*

*Administrativo*

Allan R. Brewer-Carías

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

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

TOMO II

El Ordenamiento Orgánico  
y Tributario del Estado

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.
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimiento y recursos 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

*Este libro está dedicado a la memoria de dos muy queridos compañeros de curso en la Facultad de Derecho:*

*Teresita Pérez González de Toro y Arnoldo García Iturbe.*

*Teresita, supo hacerse querer por todos sus amigos; fue excelente persona y mejor esposa y madre. Los que tuvimos el privilegio de conocerla y tratarla no dejaremos de lamentar su desaparición.*

*Arnoldo, mi compadre, desde las aulas universitarias se destacó por su inteligencia y excepcional dedicación y capacidad de trabajo. Profesionalmente, fue uno de los más brillantes abogados de nuestra generación.*



## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO II

Presentación .....	IX
Prólogo .....	1
Abreviaturas .....	11
 <i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS</i> .....	13
— El régimen de gobierno del Distrito Federal .....	15
— El Area Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo .....	55
— La Hacienda Pública Venezolana, Bases Constitucionales para su estudio .....	71
 <i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO (Vol. II)</i> .....	129
I. La organización territorial del Estado .....	131
II. La ordenación tributaria del Estado .....	283
III. Los Bienes del Estado .....	511
<i>INDICES</i> de los Tomos I y II .....	551





## PRESENTACION

*Con la publicación de este Segundo Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un periodo de 45 años, 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 periodo 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 once años he venido recopilando, analizando y clasificando la jurisprudencia de la Corte hasta haber abarcado el periodo 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 solo 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 periodo 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogado Norma Izquierdo Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sen-*

*tencias 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 concluirla. 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 publica en el presente Tomo; la Actividad Administrativa (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 al Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema sobre la organización territorial (estadal y municipal) del Estado; sobre el ordenamiento tributario (nacional, estadal y municipal) del Estado; y sobre los Bienes del Estado.*

*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 Tomo relativo al Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado, se recogen tres artículos publicados en Caracas: uno relativo al régimen municipal del Distrito Federal (1968); otro relativo a la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo (1967); y el último, sobre las bases constitucionales de la Hacienda Pública (1964).*

*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. 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 invalorable 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, particularmente por la ayuda final de los últimos meses de 1975. En especial, en todo caso, mi particular agradecimiento a la abogada Ana María Ruggeri de Rodríguez; a las Bachilleres, Miriam Labarca y Lourdes Urbaneja; y a mis secretarías Aymara de Andrade y Mary Ramos, 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 Indices del presente Tomo —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— los he elaborado*



*integrando los del Tomo I y II. En esta forma, al manejarse el Índice de este Tomo se estará manejando el del primero, sin necesidad de acudir al mismo. 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, marzo de 1976.*

## PROLOGO

*Celebro la publicación de este segundo tomo de la obra Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo, de la cual es autor mi apreciado amigo el doctor Allan R. Brewer-Carías, quien con ella reafirma su prestigio como investigador en el campo del Derecho Público venezolano y Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela. Con esta nueva y valiosa contribución a la bibliografía jurídica nacional, el doctor Brewer-Carías presta un relevante servicio a todos los interesados en el estudio de la jurisprudencia del Alto Tribunal, lo cual me es grato reconocer como elemental acto de justicia hacia un joven y distinguido jurista que, con singular acierto y devoción, se ha dedicado durante muchos años al estudio, clasificación y divulgación de las decisiones dictadas por la Corte en ejercicio de la jurisdicción que corresponde a ésta en materia administrativa y constitucional.*

*Lamento que los deberes del cargo que actualmente desempeño no me permitan hacer de esta obra el comentario amplio y profundo que merece, y que para corresponder al honor que me ha dispensado su autor al pedirme que la prologue, me limite solamente a destacar en forma esquemática, los principales aspectos de la evolución de las normas constitucionales y legales que han definido la competencia político-administrativa de la Corte, en ese importante período de la vida institucional de nuestro país, tema que he elegido por considerar que sin un conocimiento cuando menos superficial de dichas disposiciones, no es fácil interpretar el contenido de la obra en referencia.*

*A este efecto conviene destacar en primer término que, entre 1930 y 1974, el más Alto Tribunal de la República se denominó Corte Federal y de Casación o Corte Suprema de Justicia, pero que entre los años de 1953 y 1961, en vez de uno, funcionaron dos tribunales independientes e igualmente supremos denominados, Corte Federal y Corte de Casación.*

*Al ser creados estos dos tribunales en conformidad con la Constitución de 1953, correspondieron al primero todas las atribuciones que antes había ejercido la Corte Federal y de Casación o la Corte Suprema de Justicia en pleno, en Sala Político-Administrativa o en Sala Federal. Hasta 1945, las Salas de la Corte Federal y de Casación habían sido la Sala Político-Administrativa, la Sala Federal y la Sala de Casación. En la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación promulgada ese mismo año, dichas salas se denominaron Corte Plena, Sala Federal y Sala de Casación. Pero según la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1948, la Corte Suprema de Justicia debía funcionar en tres Salas denominadas Corte Plena, Sala Administrativa y Sala de Casación. Al fusionarse en un solo tribunal, con el nombre de Corte Suprema de Justicia, la Corte Federal y la Corte de Casación, en 1961, el constituyente, dispuso que hasta que se dictara la Ley de la materia, el Alto Tribunal actuaría dividido en tres Salas autónomas denominadas Sala Político-Administrativa, Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo y Sala Penal. Estos cambios en la estructura del Alto Tribunal, unidos a las reformas introducidas en el régimen de distribución de competencias entre sus Salas, explican por qué al referirse a cada una de las decisiones casificadas en estos volúmenes sea indispensable tener en cuenta el órgano que efectivamente la dictó.*

*Para el año en que comienza dicho período, estaba en vigor la Constitución de 1929 cuyo articulado atribuía a la Corte Federal y de Casación competencia para declarar la nulidad: a) de las leyes nacionales o estatales que colidieran con la Constitución; b) de los actos de las Cámaras Legislativas o del Ejecutivo Federal que violaran los derechos garantizados a los Estados o atacaran su autonomía; c) de los actos de las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales violatorios de las restricciones a su competencia establecidas en la misma Constitución; d) de los decretos y reglamentos del Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes, cuando violaran el espíritu, propósito o razón de éstas; e) de las leyes federales, constituciones y leyes estatales y ordenanzas municipales que menoscabaran o dañaran los derechos garantizados a los ciudadanos; y, f) de todos los actos ejecutados con extralimitación de facultades o acordados por requisición directa de la fuerza o reunión de pueblo en actitud subversiva.*

*El constituyente advertía que cuando el acto tachado de nulidad fuera una resolución ministerial relativa a la ejecución, interpreta-*

*ción o caducidad de algún contrato celebrado por el Ejecutivo Federal, el procedimiento a seguir debía ser el del "juicio contencioso", destacando así el carácter no contencioso que atribuía al procedimiento en los juicios de nulidad y dejaba al legislador ordinario determinar "todo lo relativo a la nulidad de los actos ejecutados con extralimitación de facultades".*

*La Corte era además competente para conocer "en juicio contencioso": a) de todas las cuestiones que se suscitaran entre la Nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Federal o de las concesiones mineras o de tierras baldías que hubiera otorgado o cuyos títulos se hubiere negado a expedir; y, b) de las reclamaciones contra la Nación en los casos que determine la Ley, por daños y perjuicios y de todas las demás acciones por sumas de dinero que se intentaran contra ella; y, c) de las controversias entre particulares, sobre la nulidad de las concesiones mineras y de tierras baldías por falta de formalidades o violación de ley en su otorgamiento.*

*En Venezuela la jurisdicción contencioso-administrativa se determina generalmente por el órgano, o sea, por la circunstancia de que uno de los sujetos de la relación procesal es la Administración Pública. Basta que la Nación sea parte o intervenga en un juicio para que la Corte conozca del mismo en apelación o como tribunal de única instancia. Sin embargo, la disposición a que acabo de hacer referencia revela que el elemento material o lo que es lo mismo, el objeto de la controversia, puede extender la jurisdicción de la Corte a un litigio entre particulares en el que se discuta la legalidad de un acto administrativo.*

*La Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, vigente para entonces, atribuía también a la Corte el conocimiento de las controversias que se suscitaran con el Ejecutivo Federal con motivo de las decisiones de la autoridad administrativa en materia contenciosa, y de las apelaciones y recursos que se intentaran contra las decisiones de los Tribunales Federales en Primera Instancia.*

*Los tribunales federales conocían, a su vez, de los asuntos contenciosos correspondientes a la competencia federal cuyo conocimiento no estuviera atribuido al Supremo Tribunal y, en particular: a) de la nulidad y demás controversias que se suscitaran sobre tierras baldías, concesiones mineras, explotación de otros productos naturales y aprovechamiento de aguas del dominio público; b) de las*



*controversias a que dieran lugar las marcas de fábrica, de comercio o de agricultura y las patentes de invención; c) de las cuestiones que se suscitaran a consecuencia del establecimiento de conductores eléctricos; d) de los procesos relativos a impuestos federales; y, e) en general, de todos los juicios en que fuera parte la República, si su conocimiento no estaba expresamente atribuido a la Corte Federal y de Casación.*

*Es interesante observar que la competencia de estos tribunales en los asuntos que les estaban atribuidos por la ley de la materia, no derivaban del carácter contencioso-administrativo de los mismos, sino de la necesidad de sustraer de la jurisdicción de los Estados los juicios en que fuera parte la Nación o que, en razón de la materia, estuvieran reservados a la competencia federal. Tal desideratum era, sin embargo, letra muerta en la práctica, pues la ley disponía que los Jueces de Primera Instancia en lo Civil o Mercantil de los Estados o del Distrito Federal, ejercerían las funciones de los Jueces Federales mientras no fueran creados dichos tribunales. En tal virtud la jurisdicción federal que correspondía a la Corte Federal y de Casación y a los tribunales militares y de hacienda, era también ejercida por los tribunales de primera instancia en lo civil o mercantil de los Estados o del Distrito Federal cuando a ellos se ocurría en su carácter de tribunales federales.*

*La citada ley no menciona los asuntos administrativos de que conocía la Corte, en virtud del recurso de apelación, que, de acuerdo con leyes orgánicas o especiales, podían interponer los particulares contra las resoluciones ministeriales u otros actos administrativos, por razones de oportunidad o ilegalidad, recurso que para entonces constituía el medio ordinario de impugnación que interponían los particulares para ante esta Corte, contra las resoluciones ministeriales.*

*La referida esfera de competencia se mantiene invariable en la Constitución promulgada el 9 de julio de 1931, pero por primera vez en ella se dispone que las acciones de nulidad contra los actos administrativos "por ilegalidad o abuso de poder", caducarán dentro del término de 13 meses a partir de la fecha de publicación de los mismos. En la misma disposición se establece que la ilegalidad puede oponerse siempre como excepción.*

*Es en la Constitución de 1936, cuando, también, por vez primera, se atribuye al Alto Tribunal, la facultad de declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución, y*

*se excluye del ámbito de aplicación del lapso de caducidad establecido en 1931, las acciones de nulidad contra los actos administrativos violatorios de "los principios, garantías o derechos" consagrados en ella.*

*Al ser reformada, en 1941, la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República, el legislador patrio previó la sanción de una ley especial, conforme a la cual el Alto Tribunal, en Sala Político-Administrativa, sustanciaría, y decidiría los juicios contencioso-administrativos y ejecutaria las sentencias que sobre ellos recayeran.*

*Dicha Ley especial nunca llegó a dictarse, pero la referencia que a ella hace el legislador en la Ley Orgánica de la Corte, revela que existía una clara conciencia de la necesidad de una legislación que regulara tan importante materia.*

*Quizás se deba a este antecedente que en la Ley de la Corte Federal y de Casación, promulgada en 1945, a raíz de la nacionalización de la administración de justicia, se estableciera un rudimentario procedimiento para tramitar los juicios de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, circunstancia ésta que podría explicar por qué en dicha ley se eliminó la previsión establecida en la Ley de 1941, respecto a los juicios contencioso-administrativos.*

*La existencia de dos jurisdicciones, la federal y la de los Estados, que había sido la más sobresaliente característica de la administración de justicia en nuestro país desde 1864, desaparece con la Constitución de 1945. A consecuencia de la reforma, las leyes orgánicas de tribunales del Distrito Federal y de las demás entidades federales tendrían que ser derogadas y sustituidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial; se suprimiría la tercera instancia y con ella desaparecerían las Cortes Supremas de los Estados y del Distrito Federal, que habían tenido hasta entonces su propia jurisdicción constitucional y administrativa en sus respectivas circunscripciones judiciales. Era necesaria la reorganización de la Corte y una precisa redistribución de competencias entre ésta y los demás tribunales de la República. Empero, la Constitución de 1945 al enumerar las atribuciones de la Corte Federal y de Casación siguió las pautas establecidas en la Constitución de 1936. Es de notar, sin embargo, que el constituyente de este año, después de reglamentar el procedimiento que debían adoptar las Cámaras cuando el Presidente de la República vetara una ley antes de ponerle el ejecútense, establece que si el acto legislativo fuere objetado por inconstitucional y las*

Cámaras insistieran en él, el Jefe del Estado podría pasar dicho acto a la Corte Federal y de Casación para que decidiera el punto en el término de diez días. En tal forma se instituyó un control previo de la constitucionalidad de las leyes, que permite purgar los vicios de inconstitucionalidad de que puedan adolecer los actos legislativos antes de que concluya su proceso de formación. Esta nueva modalidad del recurso de inconstitucionalidad es acogida posteriormente por el constituyente en 1953 y 1961, y constituye una ampliación del control jurisdiccional de la Corte sobre los actos del Congreso.

En la Ley Orgánica de la Corte Federal promulgada ese mismo año (1945) tampoco tuvo mayores repercusiones la nacionalización de la administración de justicia. En lo que concierne a las atribuciones de la Corte, ésta conservó las que hasta entonces le venía otorgando la ley de la materia, con la sola excepción de la que, como ya se dijo, fue entonces suprimida. Empero, en un nuevo ordinal, se le confiere competencia para conocer de las apelaciones y recursos contra las decisiones recaídas en asuntos seguidos entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, con motivo de concesiones de servicio público.

La Corte conserva esa misma competencia durante la vigencia de la Constitución de 1947, cuyas disposiciones reflejan una mayor preocupación del constituyente por deslindar la jurisdicción ordinaria de la contencioso-administrativa desde el punto de vista procesal. El constituyente exige que se aplique el "procedimiento contencioso-administrativo" cuando el acto tachado de nulidad fuere una resolución ministerial, así como también cuando se demande a la Nación por daños y perjuicios, y, en general, por sumas de dinero.

En 1948 dictó el Congreso la primera Ley Orgánica del Poder Judicial que rigió en el país después de la nacionalización de la justicia. A partir de ese momento pierden los Estados la potestad de administrar justicia en sus respectivos territorios y los tribunales en ella existentes pasan a ser órganos de la justicia federal. Dicha ley deroga la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 1945 e incorpora a su articulado las disposiciones de ésta. Con arreglo a la nueva ley, los juzgados nacionales de primera instancia son competentes, para conocer: a) de los juicios en que sea parte la Nación y cuyo conocimiento no esté atribuido a la Corte Suprema de Justicia o a otro tribunal; y, b) de los juicios en que fueren parte los Estados o las Municipalidades, con la misma salvedad

establecida en el párrafo anterior. Esta última facultad no es conferida de manera expresa en el articulado de la Ley, pero puede deducirse de su texto y, en particular, de la disposición que atribuye a la Corte Suprema de Justicia conocer en grado de las decisiones dictadas en primera instancia, en las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal o municipal, con motivo de servicios públicos.

La Constitución de 1953 volvió al sistema que imperaba en el país antes de 1904, al disponer que el ejercicio del Poder Judicial de la República corresponde a la Corte Federal, a la Corte de Casación y a los demás tribunales y juzgados.

Con arreglo a las disposiciones de la nueva carta y de la Ley Orgánica de la Corte Federal, promulgada ese mismo año, la jurisdicción de ésta como órgano supremo en lo constitucional y administrativo, comprende las siguientes atribuciones: a) declarar la nulidad de los actos del Poder Público violatorios de la Constitución; b) conocer en juicio de las acciones y recursos por abuso de poder y otras ilegalidades de las resoluciones ministeriales y demás actos de la autoridad administrativa en cualesquiera de sus ramas, nacionales, estatales o municipales; c) declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales o estatales y de las ordenanzas municipales cuando colidan con la Constitución; d) declarar la nulidad de los decretos o reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, propósito o razón; e) conocer, en juicio contencioso, de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten entre los particulares y la Nación, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional, o de concesiones mineras, de hidrocarburos o de tierras baldías que hubiere otorgado o cuyos títulos se negare a expedir, salvo los puntos que la ley respectiva dejare a la decisión del Ejecutivo Nacional sin recurso judicial; f) conocer en juicio contencioso de las controversias entre particulares sobre nulidad de concesiones mineras, de hidrocarburos y de tierras baldías por falta de formalidades o violación de ley en su otorgamiento; g) conocer de la negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes nacionales si su conocimiento no estuviere atribuido a otro tribunal; y, h) conocer en juicio contencioso de las acciones reivindicatorias, de daños y perjuicios u otras por sumas de dinero que se propongan contra la Nación.



*La nueva Ley también atribuye a la Corte como tribunal de segunda instancia el conocimiento: a) de los recursos jerárquicos interpuestos, dentro del término de ley, contra las decisiones de la Administración Nacional en materia fiscal cuando la competencia para ello no esté atribuida a otro tribunal; b) de las apelaciones y recursos contra las decisiones de primera instancia en los juicios en que intervenga o sea parte la Nación, salvo lo dispuesto en procedimientos especiales; y, c) de las apelaciones y otros recursos interpuestos contra las decisiones recaídas en primera instancia en los juicios suscitados entre los particulares y la administración pública estatal o municipal con motivo de concesiones de servicio público.*

*La referida ley establece un procedimiento aparentemente concebido sólo para la tramitación del recurso de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares, pero que, a juzgar por el título de la correspondiente sección, es también aplicable a los juicios de nulidad de los actos normativos de efectos generales. Es de notar, además, que según las disposiciones que regulan el procedimiento, la Corte puede confirmar, revocar o reformar la decisión impugnada o reponer el procedimiento.*

*Esta somera relación de las disposiciones legales que definían la competencia del Alto Tribunal como órgano contencioso-administrativo y guardián de la constitucionalidad para el momento en que fue promulgada la Constitución de 1961, permiten apreciar que, ya para entonces, tanto el constituyente como el legislador ordinario, conferían a la Corte todas las atribuciones requeridas para anular las leyes nacionales y estatales u ordenanzas municipales contrarias a la Constitución; para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho; para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad contractual o extracontractual de la administración; para conocer de la negativa de los funcionarios nacionales a cumplir con determinados deberes, que les impongan las leyes, si su conocimiento no estuviese atribuido a otro tribunal; y en general, para conocer en única instancia o en segundo grado de las controversias que se suscitaren entre la administración pública nacional y los particulares por cualquier causa.*

*Teniendo en cuenta estos antecedentes puede decirse que las disposiciones contenidas en los artículos 206 y 215 de la Constitución vigente reproducen, en lo esencial, principios ampliamente acogidos por el constituyente o por el legislador ordinario en los*

últimos cincuenta años, y que por tal motivo no es ninguna novedad que el primero de dichos artículos atribuya a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley, la jurisdicción contencioso-administrativa y disponga que dichos órganos jurisdiccionales son competentes para anular los actos administrativos generales o particulares contrarios a derecho; para condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y para disponer lo necesario a los fines de restablecer situaciones subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. Tampoco se aparta el constituyente de las normas tradicionales cuando en los ordinales 3º, 4º, 6º y 7º del artículo 215 de la Constitución atribuye competencia a la Corte para declarar: la nulidad de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos nacionales que colidan con la Constitución; la nulidad de las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con la Constitución; la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios de la Constitución; y la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional cuando sea procedente. El artículo 216 de la Constitución prevé la existencia de una Sala de lo contencioso-administrativo, por órgano de la cual ejercerá la Corte Suprema de Justicia la jurisdicción que le atribuye el constituyente en el artículo 206 de la Constitución en concordancia con el ordinal 7º del artículo 215, dejando a la Corte en pleno, como atribuciones privativas de no crearse la Sala Federal en conformidad con el artículo 216, las señaladas en los ordinales 3º, 4º, y 6º, del mismo artículo. Sin embargo, por mandato de la disposición transitoria decimaquinta de la Constitución, la Corte ha venido ejerciendo hasta ahora dichas atribuciones —a excepción de la establecida en el ordinal 3º— en Sala Político-Administrativa, con arreglo a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Federal. Este régimen transitorio ha de durar hasta que sea promulgada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que actualmente es objeto de consideración en las Cámaras Legislativas nacionales. En dicha ley se desarrollarán las normas constitucionales antes citadas en un sistema orgánico y bien articulado dirigido principalmente a cubrir los enormes vacíos de que ha adolecido siempre nuestra legislación, y los cuales explican el carácter normativo que ha tenido la juris-

*prudencia del Alto Tribunal por lo que respecta a importantes aspectos del contencioso de anulación en nuestro país.*

*Uno de los méritos de este libro del Profesor Brewer-Carías consiste en presentarnos, con sus aciertos y errores, pero en forma ordenada y sistemática, la obra creadora cumplida por la Corte en los últimos cuarenta y cuatro años al interpretar, con el auxilio de la doctrina y la jurisprudencia extranjera, las normas distributivas de competencia a las que he pasado revista en estas notas.*

*El estudio de la evolución de dichas normas permite apreciar que no obstante los cambios institucionales y políticos ocurridos en el país en esos años, siempre ha estado presente en la obra del constituyente y del legislador ordinario la voluntad de investir a la Corte de los poderes necesarios para hacer realidad el estado de derecho al conocer de las acciones y recursos dirigidos a asegurar la integridad de la Constitución y el efectivo ejercicio de los derechos y garantías que ésta establece.*

*Caracas, 7 de noviembre de 1975.*

Martín Pérez Guevara  
Presidente  
de la Corte Suprema de Justicia

## 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 (Publicación anual desde 1963).

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

REGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS  
CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA



# EL REGIMEN DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL\*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION: La Autonomía.
- II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL:
  1. Introducción. 2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal: A) Introducción. B) La Función de Gobierno: a. Funciones en relación al Poder Nacional. b. Funciones como primera autoridad de policía en el Distrito Federal. c. Funciones en relación a la Administración Municipal. d. Funciones en relación al Concejo Municipal. C) La Función Administrativa: a. Funciones administrativas generales. b. Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal. c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito. d. Funciones reglamentarias. e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales. f. Funciones administrativas en relación a los contratos municipales. g. Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales. 3. La Función Deliberativa en el Distrito Federal: A) Introducción. B) Funciones normativas. C) Funciones deliberativas generales. D) Funciones deliberativas en relación con el propio concejo. E) Funciones deliberativas en relación con la administración municipal: a. Creación de Servicios Públicos. b. Administración Financiera. c. Funcionarios públicos. d. Control de la Administración Municipal.
- III. CONSECUENCIAS:
  1. Introducción. 2. El Ejercicio de la Potestad Jerárquica. 3. Los Poderes de Organización y el nombramiento de Funcionarios o empleados municipales.

## I. INTRODUCCION: La Autonomía

1. Al analizar el régimen de Gobierno del Distrito Federal y las peculiaridades de los órganos políticos y administrativos del mismo, es necesario partir del estudio relativo al alcance de la autonomía de dicho Municipio. En efecto, la consagración constitucional de la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal y por tanto, su alejamiento del régimen ortodoxo de un Distrito Federal, nos conduce a examinar en primer lugar la posibilidad de coexistencia del ré-

---

\* Tercera Parte del estudio "El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano" publicado en *Crónica del IV Congreso Hispano Luso Americano Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre 1967), IEAL, Madrid, 1968, Tomo I, pp. 790 a 827.



gimen autonómico con el propio de un Distrito Federal donde tienen su sede los órganos del Poder Federal, o en otras palabras, el alcance y la especialidad de esa autonomía en relación con el régimen autonómico de las demás Municipalidades que integran la República.

Ante todo es necesario señalar que es de la esencia del Distrito Federal, aun cuando la Constitución actual, al contrario de las anteriores<sup>1</sup>, no lo disponga expresamente, que en el régimen del mismo debe quedar a salvo "la acción del Poder Federal, de modo que ésta no sea entrabada". Este principio por tanto "tiene prevalencia sobre el de la autonomía porque es la razón misma de la creación del Distrito Federal; y si para su realización es indispensable una limitación de la autonomía, esa limitación es constitucional"<sup>2</sup>. Por ello ha dicho la antigua Corte Federal y de Casación que "el Distrito Federal ha de ser contemplado con atribuciones y restricciones oriundas de la propia Constitución Nacional y de su propia Ley Orgánica, los cuales demarcan las bases de su organización y los límites de su funcionamiento, *observándose como regla aún más fundamental*, si se quiere, la de que "deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del Poder Federal de modo que ésta no sea entrabada"<sup>3</sup>. Así, no deja de ser acertada la afirmación de la misma Corte de que realmente "el sistema federal mermó la autonomía aún más que lo había hecho el sistema centralista"<sup>4</sup>.

En esta forma, la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, es una autonomía limitada y por tanto relativa, en relación con la autonomía del resto de las municipalidades de la República, en cuanto que se ejerce no sólo por una entidad designada por elección popular, sino también por un órgano designado por el Presidente de la República.

1. *Vid.* Artículo 6 de la Constitución de 1936.
2. *Vid.* E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas, 1945, pág. 122.
3. *Vid.* Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 232; Cfr. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 15 de abril de 1942 en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 283.
4. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 269.

En este sentido ha sido clara la interpretación jurisprudencial que le ha dado la Corte Suprema de Justicia a dicho régimen.

En efecto la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, ha señalado claramente que “el Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autonomía por medio del Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva”<sup>5</sup>. En esta forma, ha agregado la misma Corte que en el Distrito Federal, “la verdadera *autonomía municipal*, la cual corresponde por entero al Municipio, o sea, a la Municipalidad Distrital”, debe “ser ejercida, en buena ley expresa, tanto por el Gobernador como por el Concejo, por más que aquél no sea sino un órgano unipersonal, como que es un mero funcionario, y este último un organismo multipersonal, como que es una corporación política. La ley es la que determina los atributos de tal *autonomía*, estableciendo la división de funciones entre uno y otro órgano del Poder Municipal. Y no cabe pensar, como se pretende, que, porque el Gobierno de Venezuela sea por la Constitución, representativo y democrático, haya necesidad de descalabrar el servicio público del Ejecutivo para incrementar el del cuerpo deliberante, surgido por elección popular, en tal forma que aquél no venga a ser más que un instrumento pedáneo de este último. La ley constituye la norma inmediata, porque ella emana de la Constitución, y ésta, por tanto, respalda la determinación que aquélla hace de las funciones correspondientes al Gobernador y de las correspondientes al Concejo. Para realizar en armónica colaboración la autonomía municipal frente al Poder Federal no hay pues, más pauta que la Constitución y esta Ley Orgánica”<sup>6</sup>.

De lo anterior se deduce entonces, “que es inaceptable hablar de autonomía del Concejo Municipal, y menos aún en relación con el Gobernador u otra autoridad Ejecutiva, distrital o parroquial, puesto que entre ambas autoridades, la legislativa y la ejecutiva, las cuales integran la Municipalidad, ha de distribuirse la autonomía municipal, y ello sólo frente al Poder Federal y al de los Estados”<sup>7</sup>. En otras palabras ha establecido

5. *Vid.* Sentencia de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 294.

6. *Vid.* Sentencia de 14 de agosto de 1940 en *Memoria* 1941, Tomo I, pág. 231.

7. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 231.

la jurisprudencia que “no puede pensarse ni constitucional ni legalmente, en sostener la tesis de una autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, puesto que la autonomía municipal no puede pretenderse sino contra supuestas invasiones de los Poderes Nacionales o intermediarios, provinciales o estatales al Poder Municipal. Municipalidad y Concejo Municipal son términos cuya relación política es como la del todo a la parte, igual que la existente entre Municipalidad y Gobernador”<sup>8</sup>. En ello, por otra parte, está conforme parte de la doctrina nacional<sup>9</sup>, y compartimos el criterio de que pretender la autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, equivale a “revivir en estos tiempos aquellos pueriles conflictos coloniales surgidos en el seno mismo del Ayuntamiento, entre Ediles y Gobernador, por triviales detalles, en alguna función pública”<sup>10</sup>.

## II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL

### 1. INTRODUCCION

2. La Ley Orgánica del Distrito Federal, vigente, de 1937, divide el “Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político; y Administrativo y Económico”<sup>11</sup>. En relación al *Régimen Civil y Político*, la primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejercerá por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción. El Gobernador del Distrito Federal, es en primer lugar, entonces, el órgano inmediato del Presidente

8. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938, en *Memoria* 1939, Tomo I, págs. 268 y 269.

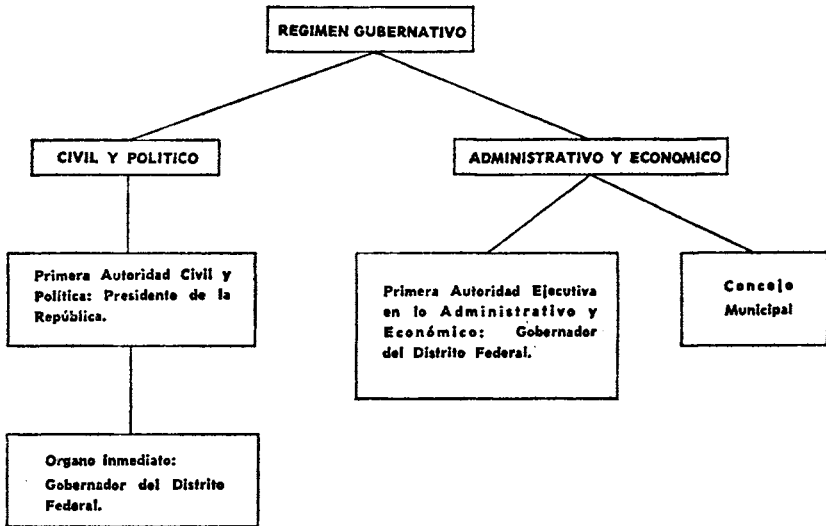
9. *Vid. El Municipio*, Ponencia presentada en la II Convención de Municipalidades por el Ministerio de Justicia con la colaboración del Ministerio de Relaciones Interiores y de la Comisión de Administración Pública, Publicación del Ministerio de Justicia, Caracas, 1960, págs. 11 y 12. En contra Luis Torrealba Narváez, *Algunos materiales para la docencia Universitaria del Derecho Municipal Venezolano* (Multigrafiado), Caracas, 1964, Capítulo VI, “Anotaciones Elementales”, págs. 2 y sig.

10. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 231.

11. Artículo 7.

de la República en todo lo referente al Régimen Civil y Político<sup>12</sup>. Por otra parte, en relación al *Régimen Administrativo y Económico* es necesario señalar que la Ley Orgánica ante todo recalca que “el Municipio integrante del Distrito Federal” es una “Entidad autónoma, en su Régimen Administrativo y Económico”, y que esa entidad “ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”<sup>13</sup>, siendo presupuesto que el Gobernador es “la Primera Autoridad Ejecutiva en todo lo Administrativo y Económico”<sup>14</sup>.

Esquemáticamente entonces, el Régimen Gubernativo del Distrito Federal actual es como sigue:



12. Artículos 8, 9, 11 y 13 de la Ley Orgánica.

13. Artículos 27 y 28 de la Ley.

14. Artículos 8, 11 y 14 de la Ley.

De la división del Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político, y Administrativo y Económico se deduce claramente el régimen mixto e híbrido de nuestro Distrito Federal: El Régimen Civil y Político como veremos, es consecuencia de la esencia misma del Distrito que como sede de los Poderes Federales debe estar bajo la gestión "civil y política" directa del Presidente de la República. Por su parte, el Régimen Administrativo y Económico es reflejo de la atenuada autonomía municipal del Distrito, que permite la elección del Concejo Municipal por vía del sufragio, el cual con sus funciones deliberantes y normativas comparte el Gobierno del Distrito con el Gobernador, como autoridad Ejecutiva.

El Gobernador del Distrito Federal refunde en sí mismo entonces, funciones federales y funciones municipales que evidentemente, dada la existencia de las primeras, atenúan la autonomía municipal del Distrito en comparación con la autonomía del resto de las municipalidades del país.

3. Sobre esto la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Político-Administrativa, ha establecido una clara doctrina interpretativa al decidir sin lugar un recurso de inconstitucionalidad de los artículos 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, con los razonamientos siguientes:

"He aquí cómo el artículo 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece, en perfecta armonía con tales normas constitucionales, que "el Gobernador del Distrito Federal será el órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela en *todo lo referente* al régimen político y civil; y además, será la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico", así como el Presidente de la República, es según el ordinal sexto del artículo 100 de la Constitución y el artículo 8 de la Ley precitada, la superior autoridad civil y política en materia Federal".

"Y no es inconstitucional esta organización, en la cual sólo aparentemente se ven confundidas las funciones Federales y las Municipales y como supeditadas éstas a aquéllas, como lo juzga el postulante sin fundamento; pero bien examinado el punto, se ve que la acumulación de funciones políticas de origen Federal con funciones administrativas y económicas de

origen Municipal, o sean, funciones puestas por la Ley a cargo de una sola persona (el Gobernador del Distrito Federal), no puede establecer la incompatibilidad acusada por el solicitante, que deseábale la *autonomía municipal* reconocida por la Constitución. *Efectivamente, tal acumulación de funciones en una misma persona, no importa el caso, porque en la Ley están precisadas, sin posible confusión, tanto las funciones correspondientes al orden civil y político como las atinentes al orden administrativo y económico: aquéllas, en el Art. 13 y éstas últimas en el artículo 14*".

"Cómo, pues, poder imaginar una intervención del Gobernador, como Autoridad Federal, en el régimen administrativo y económico de la Municipalidad? Si llegase a realizarse alguna, resultaría manifiesta, tanto si lo fuera por una persona distinta, en la hipótesis de sendas autoridades de Gobierno".

"Respecto a que la elección y remoción del funcionario común dependan sólo del Ejecutivo Federal *tampoco tiene trascendencia inconstitucional*, porque la propia Ley determina los casos de responsabilidad del Gobernador ante el Concejo Municipal, como funcionario Municipal, quien se rige, además, por las Ordenanzas. Resoluciones y demás disposiciones que dicta el propio Concejo Municipal".

"Por otra parte, como es la Constitución misma la que dispone que el Gobernador sea nombrado por el Presidente de la República, no podrá pensarse en una derogación de tal disposición sino mediante la correspondiente reforma constitucional, y esta circunstancia confirma evidentemente la constitucionalidad de la Ley impugnada".

"La Corte establece, por tanto, que el Poder Federal al sancionar la Ley Orgánica del Distrito Federal, se ha mantenido en el radio de sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, o sea, dentro de los límites que le señalan el Poder Legislativo Nacional al respecto y la Constitución Nacional; y establece, igualmente, la Corte, que *las atribuciones, facultades y deberes que dicha Ley señala al Concejo Municipal, y los que señala al Gobernador del Distrito Federal se ajustan, según los preceptos citados, a los expresados límites constitucionales*. De manera que no tienen ninguna aplicación al

caso concreto los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional; y los artículos 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, no colinden con ninguna de las disposiciones constitucionales citadas; y así se declara”<sup>15</sup>.

4. Queda claro en todo caso que el hecho de que el Gobernador del Distrito Federal como titular de funciones federales y municipales, sea designado por el Poder Federal exclusivamente, ha producido que las opiniones en torno a ello, a pesar del mandato constitucional consagrado en el artículo 190, ordinal 17, no sean pacíficas<sup>16</sup>. En contraste con la tesis de la Corte antes señalada puede citarse la opinión de J. González Cabrera cuando señala que “aquí comienza a desviarse el Legislador de la intención constitucional porque si bien las necesidades prácticas pueden aconsejar que sea uno solo el órgano político inmediato del Poder Federal y el Agente Ejecutivo de la municipalidad, ninguna razón explica que ese funcionario único sea designado libre y exclusivamente por uno de los dos *poderes autónomos, puesto que ambos ostentan un título común de ejercicio de soberanía*. Lógico hubiese sido, en cambio, como sucedió en otras ocasiones que el órgano

15. *Vid.* Sentencia de 13 de junio de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, págs. 233 y 234. (Subrayados nuestros).

16. En torno a ello, Eduardo Tamayo Gascue expresa: “Hablando con precisión, nuestras Constituciones, lejos de consagrar en sus textos la autonomía del municipio, lo que han hecho es definir el carácter autárquico del Poder Municipal. Es cierto que la Constitución actualmente vigente trae una mezcla de los dos conceptos, autonomía y autarquía. Autonomía, por cuanto se reconoce al Poder Municipal la capacidad de legislar y regirse por su derecho propio, por su cuerpo de Ordenanzas; pero nada más. La competencia municipal que la Constitución consagra es amplia en todo lo que se refiere a lo administrativo y económico, es decir, en materia de autarquía; mientras que en el aspecto político, *que involucra la autonomía plena, está mediatizado por la acción ejecutiva*, cuyo órgano es el Presidente de la República y cuyo representante inmediato —en el caso concreto del Distrito Federal, y así queda establecido en el Artículo 11 del Capítulo II de su Ley Orgánica— es el Gobernador del Distrito Federal, para todo lo concerniente al Régimen Civil y Político. *Si la Constitución reconociera autonomía plena, en su más amplia acepción*, la máxima autoridad civil y política del Distrito Federal no sería un funcionario de designación ejecutiva como lo es el Gobernador, sino el Presidente del Concejo Municipal o un ciudadano escogido, en elección de segundo grado, por el propio Concejo, dentro o fuera de su seno. De esta manera, los ciudadanos que integran la comunidad municipal del Distrito Federal, serían los que elegirían, en forma indirecta, a la máxima autoridad local —Alcalde o Gobernador—, a través del Concejo, órgano del Poder Municipal, también emanado de su voluntad sufragante”. *Vid.* en E. Tamayo Gascue, *Sociología del Municipio*, Caracas, 1960, pág. 147.

común fuese designado por el propietario del título común: el pueblo. Si invirtiendo los términos, la ley hubiese dispuesto que el Concejo Municipal elegiría y removería libremente un Gobernador que, además de Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico, sería órgano inmediato del Presidente de la República en lo Civil y Político, se habría alegado la inconstitucionalidad de aquélla, so pretexto de que tal sistema "entraba la acción política del Poder Federal"<sup>17</sup>, y esto último, en nuestro criterio, es evidente. Debemos aclarar en todo caso, que el razonamiento de J. González Cabrera, parte de la consideración de que los poderes que en el Distrito Federal actúan, el Poder Federal y el Poder Municipal, son igualmente autónomos y soberanos, lo que no es del todo cierto. El Distrito Federal, por ser precisamente Federal, debe gozar de un régimen especial, distinto al de las demás municipalidades. Su autonomía municipal, *que no es de su esencia*, debe estar condicionada por la necesidad de que la capital se vincule al gobierno Federal. Es, en definitiva, una consecuencia del régimen de capitalidad que exige un régimen administrativo propio, el cual unas veces es el resultado de un lento proceso histórico, como en los casos de Londres y París; y otras, es consecuencia como en Venezuela, del Sistema Federal, "conforme al cual, la capital se vincula directamente al gobierno federal para evitar la influencia de los Estados que forman la Unión, gozando de un régimen distinto al que rige en el resto de los municipios, como sucede en Washington, Méjico y Buenos Aires"<sup>18</sup>.

5. Veamos en todo caso, separadamente, cuáles son las funciones del Gobernador del Distrito Federal como órgano ejecu-

---

17. *Vid.* Jesús González C., *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1941, pág. 42. (Subrayados nuestros).

18. *Vid.* José Leal Fuertes. "Algunos ejemplos del régimen especial de capitalidad en el Derecho Comparado", en *Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 96, Madrid, 1967, pág. 860; por otra parte Adriano G. Carmona Romay, en torno a esto expresa que una de "las cuestiones fundamentales, en nuestra época, del Distrito Federal de Venezuela, se contrae a la designación autocrática de un Gobernador por el Presidente de la República que ejerce las funciones ejecutivas sin límites", proponiendo "restringir las funciones ejecutivas del Gobernador del Distrito Federal a las esencialmente políticas de interés nacional". *Vid.* en "Estructura Política y Funcional del Distrito Federal de la capital de la República", *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, N° 11, 1964, pág. 20.



tivo, en materia federal y en materia municipal, y en qué forma comparte esta última, con el Concejo Municipal, como órgano estrictamente deliberante, no sin antes insistir en esa división de funciones ejecutivas y legislativas de índole local que se operan en el Distrito Federal. En efecto, tal como se desarrollará más adelante y como lo ha precisado la jurisprudencia, la autonomía municipal en el Distrito Federal se distribuye entre dos autoridades “la Legislativa y la Ejecutiva”<sup>19</sup>, es decir, “entre el Concejo Municipal, como *Cuerpo deliberante*, y el Gobernador del Distrito, como *autoridad ejecutiva*, señalándole a cada uno sus respectivas atribuciones”<sup>20</sup>. En esto, además, está conforme la más autorizada doctrina nacional<sup>21</sup>, habiendo sido recalcado claramente por la Procuraduría General de la República en la forma siguiente: “¿Violan las transcritas disposiciones de la Ley Orgánica del Distrito Federal (artículo 11 y 14) al artículo 29 de la Constitución? Reza dicho texto constitucional: “La autonomía del Municipio comprende: 1º) La elección de sus autoridades; 2º) La libre gestión en las materias de su competencia; y 3º) La creación, recaudación e inversión de sus ingresos”.

“Pues bien, las respuestas las proporciona la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, la cual aclara (artículo 28): que “El Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva”; deja, en su consecuencia, bajo la competencia del Concejo Municipal (artículo 41), fundamentalmente, *la potestad de legislar en materia municipal*, en tanto que el Gobernador le corresponde, sustancialmente, *ejercer la función administrativa*, la cual se entiende siempre mediatizada por la Ley, ya sea esta nacional, estatal si la hubiere, o municipal”.

- 
19. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Fedetal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 13 de junio de 1938 en *Memoria* de 1939, Tomo I, pág. 231.
  20. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 11 de febrero de 1942 en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 112. (Subravado nuestro). Cfr. Sentencia de la misma Corte de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 394.
  21. *Vid.* Antonio Moles Caubet “Los límites a la Autonomía Municipal”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Nº 26, Caracas 1963, págs. 25 y 26.

“De donde se desprende —como ya lo ha dejado sentado esta Procuraduría en oficio N° 549 de fecha 25 de enero del corriente año, dirigido a la Sala Político-Administrativa de esa Honorable Corte— que “el Poder Público en el Distrito Federal, no obstante la especialidad de su ordenamiento, *está repartido, conforme al clásico principio de la división de funciones en tres actividades principales*, atribuidas a otras tantas autoridades diferentes: 1°) Al Gobernador corresponde ejercer la actividad administrativa; 2°) Al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la función legislativa, dentro de lo estrictamente municipal; 3°) A los Tribunales del Distrito Federal, hoy incorporados al Poder Judicial Nacional, les corresponde ejercer la función jurisdiccional”.

“*La referida división de funciones no es, desde luego, absoluta; pero sirve de eficaz orientación* cuando se trata de determinar cuál es el órgano que debe ejercer determinada facultad, para lo cual bastará dilucidar si ella pertenece a la función legislativa, administrativa o judicial”.

*Función administrativa* es “la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieren ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que pueden ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición— y operaciones materiales”. Por su parte, la *función legislativa*, siguiendo un criterio material, es la que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales”.

“*Legislar*, fundamentalmente, así como realizar otras actividades en relación con las materias que forman parte de la autonomía municipal, *corresponde al Concejo Municipal*, según se expresa en la Ley Orgánica del Distrito Federal; *administrar* acerca de la misma materia, toca, de acuerdo con el mismo texto legal, *al Gobernador del Distrito Federal*. No implica ello extralimitación de funciones, sino ejercicio legítimo de las que corresponden a cada una de las autoridades que concurren en el Distrito Federal, *de acuerdo con el clásico principio de la separación de poderes*. Que, por otra parte, la elección del Gobernador del Distrito Federal sea realizada por

el Presidente de la República, es norma de rango constitucional, contenida en el artículo 22 de la Carta Magna”<sup>22</sup>.

En todo caso, aun cuando puedan distinguirse claramente funciones legislativas y funciones ejecutivas en el Distrito Federal, atribuidas a órganos distintos “a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas de actuación”, ello “no significa, claro está, que dejen de prestarse auxilio y mutua ayuda para el logro del fin común que en definitiva persiguen, y que no es otro que lograr el bienestar y la prosperidad de la entidad federativa”<sup>23</sup>. Este principio de autonomía e interdependencia de esos dos órganos municipales del Distrito Federal es, por otra parte, el reflejo de la separación que, a su vez, guardan entre sí las ramas del Poder Público Nacional, las cuales, según el artículo 118 de la Constitución de la República, *tienen sus funciones propias* no obstante que los órganos a los que incumbe su ejercicio, colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

## 2. LA FUNCION EJECUTIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

### A) *Introducción*

6. Hablando del gobierno federal, Cecilio Acosta apuntaba claramente la distinción de una actividad administrativa y una actividad política dentro de la función ejecutiva así: “el Gobierno Federal es una serie de círculos concéntricos de los cuales el más exterior abarca, una colección de gobiernos de los cuales hay uno superior. Este sistema es un todo en que las partes son independientes para la administración y dependientes para lo político; siendo la administración el manejo económico de lo que tiene reglas, y la política la dirección hasta cierto punto facultativa del orden general”<sup>24</sup>.

22. *Vid.* en oficio N° 1374 de 18 de marzo de 1963 (Sección de Asesoría del Estado), págs. 14 a 16, publicado en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1963*, Caracas, 1964, págs. 46 a 48. (Subrayados nuestros). Cfr. asimismo, oficio de la misma Procuraduría (Sección de Asesoría del Estado) N° 1.998, de 25 de mayo de 1965.

23. *Vid.* Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de marzo de 1962, en *Gaceta Forense* N° 35, enero-marzo, 1962, pág. 181.

24. *Vid.* Cecilio Acosta, *Doctrina Federal y Leyes Secundarias*, pág. 80.

En efecto, y trasplantando dichos conceptos a nuestro régimen administrativo actual, ya en otro lugar hemos señalado que la función ejecutiva realizada por el Poder Ejecutivo, por la amplitud de actuación del Estado Moderno, actualmente se divide en dos funciones fundamentales: la función administrativa y la función de gobierno; distinción que surge además de la propia Constitución cuando al referirse a las funciones de la autoridad ejecutiva habla siempre de "administración y gobierno"<sup>25</sup>. En el ámbito del Distrito Federal dicha distinción es aún más clara<sup>26</sup> cuanto que la autoridad ejecutiva del mismo, es decir el Gobernador, ejerce los dos tipos de funciones, claramente diferenciadas: la función de gobierno, como órgano directo de la Primera autoridad civil y política que es el Presidente de la República (Régimen Civil y Político); y la función administrativa, como Primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico (Régimen Administrativo y Económico). Veamos someramente las implicaciones legales de esas dos funciones del Gobernador del Distrito Federal.

### B) *La función de gobierno*

7. En primer lugar es necesario señalar que desde el punto de vista político, el Gobernador no sólo juega un papel preponderante en el Distrito Federal sino también en el engranaje político del país, teniendo facultad para asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal<sup>27</sup>.

Por otra parte, como órgano inmediato del Presidente de la República, en lo Civil y Político, sus funciones pueden agruparse, en las siguientes categorías:

- 
25. *Vid.* Artículos 21, 30 y 190 de la Constitución. *Vid.* nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, págs. 107 y 108.
  26. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 2 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 364.
  27. Artículos 13, ordinal 21 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y artículo 7 del Estatuto Orgánico de Ministerios.

a. *Funciones en relación al Poder Nacional:*

a'. Refrendar todos los Decretos y Resoluciones del Presidente de la República;

b'. Cumplir y velar porque se cumplan en el Distrito Federal la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y las del Distrito Federal;

c'. Cumplir y cuidar de que se cumplan y ejecuten los Decretos, Ordenes y Resoluciones del Presidente de la República.

d'. Hacer reproducir en la prensa las leyes que especialmente se refieran al Distrito Federal, tan luego como hayan sido promulgadas;

e'. Velar por el cumplimiento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas y prestar a este fin el apoyo que fuere necesario a los Cuerpos o Autoridades del caso; y ejercer y cumplir las atribuciones y deberes que le imponga dicha ley;

f'. Velar especialmente por el exacto y eficaz cumplimiento de las Leyes y Reglamentos de Sanidad, debiendo remitir al respectivo Ministerio, los datos, informes o denuncias que lleguen al Despacho acerca de la existencia de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección o algún otro hecho que pueda afectar la salubridad pública.

g'. Desempeñar en el Distrito Federal en cuanto le sean aplicables, las funciones que a los Gobernadores de Estado atribuyan las leyes en materia de Tierras Baldías y Ejidos y cualesquiera otras;

h'. Solicitar a las autoridades militares la entrega de los Oficiales y soldados contra los que se haya dictado auto de detención<sup>28</sup>.

---

28. *Vid. Ordinales 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 16, 18 y 23 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal y la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas.*

b. *Funciones como primera autoridad de policía en el Distrito Federal:*

a'. Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social, y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados, según el caso. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras autoridades competentes, o a quienes les falten el debido respeto;

b'. Pedir el auxilio de la Fuerza Pública Federal cuando lo estime necesario o conducente para el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y de las propiedades;

c'. Prestar el debido apoyo a los funcionarios públicos que lo requieran para la ejecución de las providencias que dictaren en uso de sus facultades legales;

d'. Pasar al Ministerio de Relaciones Interiores cuando sea el caso, los datos e informaciones necesarias para que este Despacho pueda recabar de la Autoridad Eclesiástica la remoción de los Párrocos cuya conducta sea perjudicial a la moral, el orden público o al bien de sus feligreses;

e'. Dar o negar permisos para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello;

f'. Velar por el orden en los espectáculos públicos y por el cumplimiento de los Reglamentos que los rigen <sup>29</sup>.

c. *Funciones en relación a la Administración Municipal:*

a'. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, salvo en cuanto a los Prefectos;

29. *Vid.* Ordinales 6º, 7º, 11, 13, 14 y 15 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

b'. Presentar al Presidente de la República listas de candidatos para cada uno de los cargos de Prefecto en los Departamentos Libertador y Vargas y nombrar los que aquél designe;

c'. Cuidar de que todos los funcionarios del Distrito Federal cumplan a cabalidad con sus deberes y pedir ante quien corresponde el enjuiciamiento de quienes los intringieren, cuando haya lugar a ello;

d'. Conceder licencias a los empleados de su dependencia hasta por treinta días;

e'. Ejercer el control e inspección de todos los hospitales, institutos benéficos y casas de beneficencia del Distrito Federal;

f'. Visitar las distintas Secciones del Distrito por sí o por intermedio de Comisionados, a fin de imponerse de sus necesidades, como del cumplimiento de las leyes y del proceder y conducta de los empleados, oyendo las quejas que se dirijan contra éstos para resolverlas si estuvieren dentro de sus facultades o para transmitir las a quienes compete su decisión, caso de que no estuvieren dentro de sus atribuciones<sup>30</sup>.

#### d. *Funciones en relación al Concejo Municipal:*

Someter a la decisión de la Corte Suprema de Justicia las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo Municipal cuando a su juicio, colidan con la Constitución Nacional o con otras Leyes<sup>31</sup>.

### C) *La función administrativa*

8. Pero de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, fundamentalmente se destacan en el Gobernador, una serie de funciones netamente administrativas en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico, que podemos agrupar en la forma siguiente:

30. *Vid.* Ordinales 6º, 10, 12, 17, 19 y 20 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

31. *Vid.* Ordinal 5º del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

a. *Funciones administrativas generales:*

a' Ejercer, asistido del Secretario de Gobierno la Administración del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal;

b' Representar al Distrito Federal en todo lo referente a la Administración en sus relaciones con los demás poderes y con los particulares;

c' Preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso;

d' Cumplir y ejercer los deberes y facultades que le confieren las leyes<sup>32</sup>.

b. *Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal:*

a'. Poner el "Cúmplase" a las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal que lo requieran, dentro de los primeros ocho días de haberlas recibido de dicho Cuerpo; pero, cuando a su juicio existan razones fundadas para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días con una exposición razonada pidiendo su reconsideración. En estos casos el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en un sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida;

b'. Presentar al Concejo Municipal Proyectos de Ordenanzas y Resoluciones para su estudio y discusión por este Cuerpo;

c'. Concurrir personalmente, o por medio del Secretario de Gobierno, a las sesiones del Concejo Municipal, cuando lo tenga por conveniente, con derecho de palabra. También de-

32. *Vid.* Ordinales 1º, 5º, 8º y 14 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. En materia presupuestaria además, la Corte ha admitido que es de la competencia del Gobernador dictar créditos adicionales al Presupuesto. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937, en *Memoria* 1938, págs. 388 y sig.



berá concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por este Cuerpo;

d'. Presentar al Concejo Municipal, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, las cuentas de la administración a su cargo y una exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año <sup>33</sup>.

c. *Funciones en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito:*

a'. Organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal;

b'. Velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, propendiendo a su efectiva organización y mejora;

c'. Practicar mensualmente por sí o por medio de un comisionado, en unión de dos Delegados del Concejo Municipal, tanteo de caja de la Administración de Rentas, pasando copia de lo actuado al Concejo;

d'. Establecer o contratar loterías para fines de beneficencia, con la aprobación del Concejo Municipal y velar porque los fondos provenientes de estos ramos se apliquen exclusivamente a los fines destinados;

e'. Autorizar al Secretario de Gobierno o a los Directores de los distintos ramos de la Gobernación, para el despacho de determinadas materias, cuando esto no sea contrario a las leyes <sup>34</sup>.

d. *Funciones reglamentarias:*

Dictar los Reglamentos que considere necesarios referente a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón <sup>35</sup>.

33. *Vid.* Ordinales 2º, 7º, 13 y 16 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

34. *Vid.* Ordinales 4º, 9º, 10, 12 y 15 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

35. *Vid.* Ordinal 3º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

e. *Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales:*

Nombrar y remover libremente los empleados de las Oficinas de Administración del Distrito Federal, salvo, en cuanto al nombramiento de Administrador de Rentas Municipales, que deberá hacerlo de la lista que le presente el Concejo Municipal<sup>36</sup>.

f. *Funciones administrativas en relación a los contratos municipales:*

Celebrar contratos de interés municipal, sometiéndolos a la aprobación del Concejo Municipal, sin cuyo requisito no se considerarán válidos ni podrán ponerse en ejecución<sup>37</sup>.

g. *Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales:*

Decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de cien mil bolívares, sin que por estos respectos pueda excederse de la suma global que anualmente debe fijarle el Presupuesto. Para inversiones que individualmente excedan de cien mil bolívares o que sumadas a las ya acordadas excedan al total fijado en el Presupuesto, deberá obtener previamente la aprobación del Concejo Municipal<sup>38</sup>.

3. LA FUNCION DELIBERATIVA EN EL DISTRITO FEDERAL

A) *Introducción*

9. En la generalidad de los regímenes municipales de división de poderes, los Concejos Municipales constituyen la rama denominada deliberativa, pero conviene dejar por sentado que estas corporaciones aun cuando realizan funciones que podrían calificarse de *legislativas de índole local*, no constituyen un equivalente, en "stricto sensu", del poder legislativo estatal,

36. *Vid.* Ordinal 4º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

37. *Vid.* Ordinal 11 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

38. *Vid.* Ordinal 6º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

como se cree corrientemente<sup>39</sup>. En este sentido, Alcides Greca claramente señala que "el Parlamento y el Concejo tienen algunas similitudes en su organización y funcionamiento, las que dan origen a esta confusión. Ambos están constituidos por cuerpos colegiados, en los que actúan representantes de la masa electoral; ambos discuten y votan ajustándose a una reglamentación más o menos semejante; pero la diferencia fundamental estriba en que del uno salen leyes y del otro reglamentos u ordenanzas. Si bien es cierto que estas ordenanzas pueden ser consideradas *leyes locales*, no lo es menos que la atribución o facultad para dictarlas emana, en principio, de poderes delegados del gobierno estatal. Estas ordenanzas se sancionan siguiendo el procedimiento adoptado para la gestación de las leyes y, como aquéllas, se comunican al departamento ejecutivo, que las promulga o puede vetarlas. Todo esto contribuye a aumentar aún más la confusión"<sup>40</sup>. En Venezuela, el Poder Municipal, aun cuando autónomo, deriva de la propia Constitución que restringe considerablemente esa autonomía, hasta tal punto que las normas municipales han de estar subordinadas a las leyes nacionales y estatales que se dicten conforme la distribución de competencias que la propia Constitución establece.

En todo caso, si bien en todos los Concejos Municipales de los Estados de la Federación venezolana se refunden funciones deliberativas con funciones netamente administrativas<sup>41</sup> en la Municipalidad del Distrito Federal estando las funciones administrativas en manos del Gobernador, las funciones deliberantes o legislativas de orden local, corresponden al Concejo Municipal. En este sentido la jurisprudencia claramente ha

---

39. *Vid.* Algunas consideraciones sobre este aspecto en nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., págs. 106, 107, 149, 150 y 151. Con lo que se expresa en el texto (principalmente en los números 5 y 9), nos apartamos de la opinión que sostenimos en el citado libro, al calificar la función de los municipios como enteramente "ejecutiva", siguiendo un criterio formal.

40. *Vid.* Alcides Greca, *Derecho y ciencia de la Administración Municipal*, Tomo II, Santa Fe, 1943, págs. 107 y 108.

41. En este sentido la Procuraduría General de la República ha sostenido que en nuestra organización política, los Concejos Municipales, "siendo cuerpos primordialmente *legislativos*, están facultados, no obstante, para la ejecución de ciertos y determinados actos de índole administrativa". *Vid.* Dictamen N° 549 (Sección de Asesoría del Estado) de 25 de enero de 1963, pág. 6.

señalado que las atribuciones del Concejo "limitan su autonomía a sólo funciones deliberativas"<sup>42</sup>. Por otra parte, es por ello por lo que Wolf afirma que "en lo administrativo es el Concejo Municipal quien funciona como poder legislativo y aquí el Gobernador, quien tiene la función ejecutiva en virtud de la cual actúa como primera autoridad en lo administrativo, está obligado a cumplir y hacer cumplir las ordenanzas municipales"<sup>43</sup>.

De lo dicho se desprende que el Concejo Municipal tiene primordialmente atribuido el ejercicio de la autonomía normativa<sup>44</sup>, así como la participación en actos individuales taxativamente enumerados, "careciendo, aparte de esto, de todo poder implícito"<sup>45</sup>. Sobre ello ha precisado la Corte que "aparte de no tener el Concejo en el derecho positivo venezolano ningún poder ni representación expresos del Municipio, carece asimismo de todo poder implícito al no existir en la ley ninguna disposición que lo faculte para ejercer las funciones no atribuidas, expresamente, otra autoridad"<sup>46</sup>.

Ahora bien, de acuerdo a la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, las funciones deliberativas del Concejo Municipal podrían agruparse en la forma que se expresa a continuación.

### B) *Funciones normativas*

La principal de las funciones del Concejo Municipal es el "dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo IV de esta Ley"<sup>47</sup>.

42. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 394.

43. *Vid.* Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, cit.*, Tomo I, pág. 115.

44. *Vid.* Artículo 41, ordinales 2 y 3 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Sobre la autonomía normativa. *Vid.* A. Moles Caubet, "Los límites de la Autonomía Municipal", *loc. cit.*, págs. 17 y sig. y la bibliografía allí citada.

45. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República N° 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 25 de mayo de 1965, pág. 10.

46. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938. Tomo I, pág. 394.

47. *Vid.* Ordinal 2° del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

En relación al alcance de esta norma es necesario aclarar como lo hace la Procuraduría General de la República, que “tal vez no ha sido muy feliz la expresión del Legislador, pues en verdad ni los Acuerdos ni las Resoluciones son medios ordinarios de creación de normas jurídicas, única forma de reglamentar una actividad; por ello la frase “que reglamenten” sólo puede estar referida a las Ordenanzas, verdaderas leyes en sentido material. Los términos Acuerdo y Resolución, en lenguaje forense venezolano, se aplican más bien a las declaraciones de voluntad de los cuerpos públicos que no constituyen actos jurídicos propiamente legislativos. Sin embargo, la división de las funciones estatales no se corresponde exactamente con el principio de la separación de poderes. En efecto, podemos constatar que los entes oficiales encargados de desarrollar una determinada función —sea legislativa, administrativa o jurisdiccional— con frecuencia tienen potestad también para llevar a cabo ciertas actuaciones correspondientes por su naturaleza a otra de las funciones del Estado. En nuestra organización política los Concejos Municipales se encuentran también *en tal situación, hasta el punto de que siendo cuerpos primordialmente legislativos, están facultados, no obstante, para la ejecución* de ciertos y determinados actos de índole administrativa y jurisdiccional; son esos actos los que ordinariamente se manifiestan bajo la forma de “Acuerdos y Resoluciones”. Resulta, por tanto, evidente que a ellos quiso aludir el Legislador cuando incluye esas expresiones en la disposición comentada, cuya imprecisa redacción puede llevarnos al error de suponer facultado al Concejo para resolver todos los asuntos que caen dentro del ámbito de la autonomía del municipio, cuando en realidad sólo le están atribuidos de manera general aquéllos que exigen una actuación legislativa y, por vía de excepción, algunos que tienen carácter administrativo”<sup>48</sup>.

En todo caso, las materias en relación a las cuales puede el Concejo ejercer su autonomía *normativa*, teniendo siempre en cuenta que en el Distrito Federal la autonomía se ejerce también por medio “del Gobernador como Autoridad Ejecu-

48. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República N<sup>o</sup> 549 (Sección de Asesoría del Estado), de 25 de enero de 1965, págs. 6 y 7.

tiva”<sup>49</sup>, son las siguientes conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal:

a. Los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección, abastos y consumos, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios y régimen interior de las Parroquias que componen el Distrito;

b. Los servicios de vigilancia contra el analfabetismo con sujeción a las leyes y disposiciones de los Reglamentos Nacionales de Educación. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las Leyes y Reglamentos Nacionales sobre Sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario nacional;

c. La administración de sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones;

d. La organización de sus rentas con las restricciones enumeradas en el artículo 18 de la Constitución.

En relación a todas estas materias contenidas en el Capítulo IV de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el Municipio ejerce la autonomía “por medio de un Concejo Municipal y el Gobernador como *autoridad ejecutiva*”<sup>50</sup> y el Concejo ejerce su autonomía *normativa* y *deliberativa*.

### C) *Funciones deliberativas generales*

a. Admitir y resolver sin dilación las solicitudes que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado;

b. Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen la presente ley o cualquier otra<sup>51</sup>.

49. *Vid.* Artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

50. *Vid.* Artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

51. *Vid.* Ordinales 8º y 16 del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

D) *Funciones deliberativas en relación con el propio Concejo*

- a. Nombrar de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes;
- b. Dictar su reglamento interior;
- c. Calificar a sus miembros y resolver sobre sus renunciaciones;
- d. Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días, pero estas licencias, no podrán exceder de quince días, sin llenar la falta por el suplente respectivo;
- e. Elegir fuera de su seno, en la segunda quincena del mes de abril de cada año, al Síndico Procurador Municipal y el que debe suplir las faltas temporales o absolutas de dicho funcionario<sup>52</sup>.

E) *Funciones deliberativa en relación con la administración municipal*

a. *Creación de Servicios Públicos:*

Crear escuelas primarias y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Educación<sup>53</sup>.

b. *Administración financiera:*

Considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio que debe presentarle el Gobernador y aprobarlo o modificarlo<sup>54</sup>.

c. *Funcionarios públicos:*

52. *Vid.* Ordinales 1º, 3º, 10, 11, 12 y 13 del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

53. *Vid.* Ordinal 4º del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

54. *Vid.* Ordinal 14 del artículo 41, y ordinal 8º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Esta facultad, por otra parte, no es ilimitada, pues esas modificaciones no pueden implicar usurpación de funciones ejecutivas. *Vid.* Sentencias de la Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 29 de marzo de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, págs. 182 y sig.; y de 14 de agosto de 1940 en *Memoria* 1941, Tomo I, págs. 131 y sig.

a'. Presentar al Gobernador, cuando éste las pidiere, las ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales;

b'. Fijar las fianzas que debe presentar el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas<sup>55</sup>.

d. *Control de la Administración Municipal:*

a'. Aprobar el establecimiento o contratación de Loterías para fines de beneficencia por parte del Gobernador;

b'. Aprobar las obras e inversiones del Gobernador que excedan individualmente de cien mil bolívares<sup>56</sup>;

c'. Dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador<sup>57</sup>;

d'. Examinar la Exposición que debe presentarle el Gobernador conforme a lo dispuesto en la atribución 16 del artículo 14 de la Ley, así como también la cuenta anual que deben presentar al Gobernador, el Administrador de Rentas Municipales, y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas; cuentas que deben serles presentadas por el Gobernador, junto con su Exposición. El Concejo deberá dictaminar sobre la Exposición y Cuentas, aprobándolas u objetándolas<sup>58</sup>.

De lo anterior se deduce en definitiva que la autonomía del Concejo Municipal es una autonomía normativa, y sus atribuciones limitan esa autonomía a sólo funciones deliberativas. De consiguiente ha dicho la Corte, el Concejo "carece asimismo de todo poder implícito al no existir en la Ley ninguna disposición que lo faculte para ejercer las funciones no atribuidas, expresamente, a otra autoridad"<sup>59</sup>.

55. *Vid.* Ordinales 6º y 7º del artículo 41 y ordinal 4º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

56. *Vid.* Ordinales 6º y 10 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

57. *Vid.* Ordinal 5º del artículo 41 y ordinal 11 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal.

58. *Vid.* Ordinal 9º del artículo 41 y ordinal 16 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Sobre esta facultad. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental de 14 de diciembre de 1939 en *Memoria* 1940, Tomo I, págs. 533 y sig.

59. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 28 de diciembre de 1937 en *Memoria* 1938, Tomo I, pág. 394. Cfr. Oficio de la Procuraduría General de la República, N° 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 25 de mayo de 1965, pág. 10.



### III. CONSECUENCIAS

#### 1. INTRODUCCION

10. Tal como ha podido observarse del análisis de las diversas funciones legales que tienen los dos órganos municipales que ejercen la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, surge evidente en las mismas, la aplicación del principio de la división de funciones: al Gobernador corresponde ejercer la actividad administrativa y al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la función legislativa local, es decir, dentro de lo estrictamente municipal.

Ahora bien, tal como lo ha precisado la Procuraduría General de la República, la referida división de funciones no es, desde luego, absoluta; pero sirve de eficaz orientación cuando se trata de determinar cuál es el órgano que debe ejercer determinada facultad, para lo cual bastará dilucidar si ella pertenece a la función administrativa o a la función legislativa.

En efecto, “función administrativa es la actividad estatal que tiene por objeto la realización de los cometidos estatales en cuanto requieran ejecución práctica, mediante actos jurídicos —que puedan ser reglamentarios, subjetivos o actos-condición— y operaciones materiales. Por su parte, la función legislativa, siguiendo un criterio material, es la que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales”.

“Ahora bien, —agrega la Procuraduría— ya se adopte para distinguir ambas actividades una orientación material —como en las definiciones anteriores— o bien formal, —conforme a la cual caería dentro del campo de la función legislativa toda actuación estatal manifestada conforme al procedimiento establecido para la sanción de las leyes, y sería administrativo todo hacer público que, sin pertenecer al ámbito de lo jurisdiccional, se apartara de ese procedimiento—, en ningún caso podría sostenerse que una Resolución como la impugnada, que se limita a ordenar la ejecución material de un mandato legal, —demolición de un inmueble— se encuentra incluida en la esfera de las atribuciones propias de los órganos legislativos. Estima, por el contrario este Despacho, que una decisión seme-

jante, constituye un típico acto administrativo, por lo que su realización compete a los organismos ejecutivos del Poder Público. Así lo estimó también el Legislador Municipal y por ello atribuyó acertadamente esa facultad a la Gobernación del Distrito Federal en los artículos 28 y 29 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General, disposiciones que, contra lo afirmado por el recurrente, concuerdan a la perfección con el espíritu de los citados artículos 11, 28, 29 y 41 de la Ley Orgánica respectiva y contribuyen a dar contenido al ordinal 14º del artículo 14 *ejusdem*”<sup>60</sup>.

11. Sin embargo, es también evidente que el órgano deliberativo no sólo dicta normas de carácter general como podrían ser las Ordenanzas, sino que el propio artículo 41, ordinal 2 de la Ley Orgánica autoriza al Concejo para dictar acuerdos y resoluciones que puedan tener un contenido individual, como el de los actos administrativos. Sobre el alcance de esta norma ya nos referimos<sup>61</sup>. Sin embargo, queda por precisar cuándo puede el Concejo Municipal por vía de acuerdo o resolución dictar un acto administrativo individual. En este sentido la Procuraduría General de la República al dictaminar sobre la impugnación por el Concejo Municipal de un acto del Gobernador del Distrito Federal por el cual se ordenó la demolición de un inmueble, alegando que no correspondía dictarlo al Gobernador sino al propio Concejo, opinó lo siguiente: “ya vimos que esta última (resolución de demolición del inmueble) tiene carácter administrativo, y también que el ordinal 5º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal atribuye al Gobernador la representación de la entidad “en todo lo referente a la Administración, en sus relaciones con los demás Poderes y con los particulares”; luego, únicamente *a título de excepción y por mandato expreso de la ley puede otro órgano municipal realizar válidamente actuaciones ejecutivas; más, no siendo ese el caso de la orden de demolición de un inmueble construido sin permiso, para ditar la cual, por el contrario, una norma legal faculta de manera exclusiva y precisa a un determinado órgano, norma que es, precisamente,*

60. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República (Sección de Asesoría del Estado), N° 549 de 25 de enero de 1963, págs. 5 y 6.

61. *Vid.* N° 9.

el artículo 26 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo, Construcciones y Obras en General, de fecha 31 de octubre de 1958, la cual textualmente expresa: "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*", es forzoso considerar sin fundamento la denuncia de usurpación de funciones a que se refiere el libelo de demanda objeto de este dictamen"<sup>62</sup>.

Por tanto, el Concejo Municipal sólo puede dictar actos administrativos individuales, cuando la misma ley, por vía de excepción lo autoriza expresamente. Tal sería el caso por ejemplo del nombramiento del Síndico Procurador Municipal por el Concejo, que constituye un acto administrativo individual y que la misma Ley Orgánica del Distrito Federal en el ordinal 13 del artículo 41 atribuye al propio Concejo Municipal. De resto, la función administrativa corresponde al Gobernador del Distrito Federal, aunque deba ésta ejercerse en ejecución de la Ley y de las Ordenanzas que dicte el Concejo Municipal<sup>63</sup>.

12. Siendo esto así, y aun cuando el Concejo Municipal "tiene facultad para dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía en los ramos de Administración a él encomendados, es lógico, mejor dicho, *es de imperativo legal* que tales acuerdos, Ordenanzas y Resoluciones *acaten la ley* que los ha permitido dictar o crear, y que constituye de consiguiente, su norma o control, el límite infranqueable de sus determinaciones. Así pues —ha señalado la Corte—, en esos Acuerdos u Ordenanzas *no puede el Concejo Municipal darse atribuciones que no le concede la ley ni dis-*

62. Vid. Dictamen N° 549 de la Procuraduría General de la República (Sección de Asesoría del Estado), de 25 de enero de 1965, págs. 7 y 8.

63. Vid. Artículo 14, ordinal 1° de la Ley Orgánica del Distrito Federal. Cfr. Jesús González Cabrera, *Caracas y su Régimen Municipal*, cit., pág. 49.

*minuir o cercenar las del Gobernador*"<sup>64</sup>. De lo contrario estaríamos en presencia de actos viciados de usurpación de funciones en sentido estricto<sup>65</sup>.

Veamos algunos ejemplos:

A. La autoridad ejecutiva municipal en el Distrito Federal es a quien corresponde ejercer el control administrativo sobre las concesiones de servicios públicos que otorgue la Municipalidad. Por tanto, cuando el artículo 13, ordinal 5 de la Ordenanza sobre Acueductos del Distrito Federal de 30 de septiembre de 1960, establece que "el concesionario no podrá vender, ceder o arrendar la concesión, sin la previa aprobación del Concejo Municipal"<sup>66</sup>, sin intervención alguna en ello de la autoridad ejecutiva, está excluyendo al Gobernador del ejercicio de una competencia que le es propia.

B. La autoridad ejecutiva municipal, es a quien corresponde realizar todos los actos ejecutivos en relación con la administración tributaria. Por tanto, cuando la Ordenanza de Impuesto sobre Apuestas Lícitas del Distrito Federal de 16 de octubre de 1959 atribuye al Concejo Municipal el acordar por Resolución especial "a determinadas empresas un plazo mayor para presentar la liquidación de la retención de impuestos" y "efectuar el pago"<sup>67</sup> comete una usurpación de funciones.

C. La autoridad ejecutiva municipal es quien como tal, tiene la competencia de la administración urbanística. Por tanto, por ejemplo, es a ella a quien debería corresponder

64. *Vid.* Sentencias de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 11 de febrero de 1942 en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 113 (Subrayados nuestros). Ello por otra parte, no lo puede hacer ni siquiera al ejercer su facultad de estudiar y modificar el Presupuesto: *Vid.* Sentencias de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 29 de marzo de 1938 en *Memoria* 1939, Tomo I, págs. 182 y sig.; y de 14 de agosto de 1940 en *Memoria* de 1941, Tomo I, págs. 23 y sig.

65. *Vid.* Sobre la usurpación de funciones, nuestro trabajo "Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano", en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid, 1964, págs. 429 y sig.; Asimismo *Vid.* nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo... cit.*, págs. 59 y sig.

66. *Vid.* en la *Compilación Legislativa Municipal*, Edición Oficial 1963, Tomo I, pág. 17.

67. *Vid.* Artículo 6 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, pág. 64.

la eliminación de los medidores de consumo en los sistemas de alumbrado público, y no al Concejo Municipal como lo establece la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal<sup>68</sup>.

D. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para la administración y fomento de las actividades relacionadas con la educación. Por tanto, cuando el Concejo Municipal por la Ordenanza sobre becas y ayudas escolares de 5 de agosto de 1959 excluye al Gobernador del ejercicio de las atribuciones que allí regula<sup>69</sup> comete una evidente usurpación de funciones.

E. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para administrar los terrenos municipales. Por tanto, cuando la Ordenanza sobre el Cementerio General de Caracas de 11 de junio de 1897 atribuye al propio Concejo Municipal la realización de las "ventas" de los terrenos del Cementerio<sup>70</sup> está usurpando funciones ejecutivas que corresponden al Gobernador. Otro tanto ocurre cuando la Ordenanza sobre Inmuebles Municipales de 14 de noviembre de 1960, atribuye al Concejo Municipal competencia para conceder prórrogas para la construcción en inmuebles municipales adjudicados a particulares, y para celebrar arreglos o transacciones con quienes fueran deudores de cánones de arrendamiento de inmuebles municipales arrendados para el momento de entrada en vigor de la Ordenanza<sup>71</sup>.

F. La autoridad ejecutiva municipal es la competente para la administración, fomento y fiscalización de los Mercados Libres. Por tanto, cuando la Ordenanza de Mercados Libres de 28 de junio de 1954, atribuye esas funciones a una Junta Fiscalizadora "integrada por tres miembros así: un representante del Concejo Municipal, uno del Gobernador del Distrito Federal y uno del Ministerio de Agricultura y Cría"<sup>72</sup>, usurpa funciones atribuidas al Gobernador.

68. Vid. Artículo 111 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, pág. 125.

69. Vid. en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, págs. 321 y sig.

70. Vid. Artículo 43 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 479.

71. Vid. Artículos 19 y 24 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, págs. 1.000 y 1.001.

72. Vid. Artículos 13 y 14 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.109.

G. Por último, la autoridad ejecutiva municipal es, como tal, la competente para imponer las sanciones y multas que prevén las Ordenanzas Municipales, tal como lo autoriza, como hemos visto, el ordinal 6 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, no pudiendo la autoridad deliberante, además de consagrar las sanciones en las normas generales que dicte, atribuirse la ejecución de dichas normas. Por tanto, existe una usurpación de funciones cuando por ejemplo en el acuerdo sobre Organización de la "Comisión de Catastro, Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal" de 13 de julio de 1959, el propio Concejo Municipal se atribuye la imposición de multas que acarree la violación del mismo <sup>73</sup>.

Ahora bien, aparte de los supuestos anteriores, veamos algunos otros típicos ejemplos de usurpación de funciones por parte del Concejo Municipal al invadir competencias ejecutivas atribuidas por ley al Gobernador del Distrito Federal, al atribuirselas en detrimento de aquéllas, el propio Concejo Municipal, a sí mismo.

## 2. EL EJERCICIO DE LA POTESTAD JERARQUICA

13. Dentro del concepto de jerarquía, que constituye uno de los principios generales de organización administrativa <sup>74</sup> está ínsito el principio de la subordinación de parte de los funcionarios inferiores ante los superiores <sup>75</sup>. En esta forma, dentro de un cuerpo o ente administrativo, el superior jerárquico es el decisor y es quien, en última instancia debe decir la última voluntad de la administración. De otra manera podría verse el superior jerárquico obligado a aceptar y cumplir una decisión dictada por un funcionario inferior aún estando en desacuerdo con el mismo, y ello es inadmisibles <sup>76</sup>.

73. Vid. Artículo 4 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 441.

74. Cfr. José A. García Trevijano-Fos, *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*, Madrid, 1957, págs. 206 y sig.

75. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo... cit.*, pág. 248.

76. Vid. escrito de la Procuraduría de la Nación de 26 de julio de 1957 en *Informe de la Procuraduría al Congreso, 1957-1958*, Caracas, 1958, pág. 424. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana, cit.*, págs. 248 y sig.

En esta forma, la consecuencia inmediata de la noción de jerarquía, es la existencia de la posibilidad del superior jerárquico de revisar los actos administrativos del inferior, y de los medios para que los particulares puedan exigirlo: el recurso jerárquico, denominado por el derecho positivo generalmente como apelación administrativa<sup>77</sup>.

En el ámbito de la Administración Municipal del Distrito Federal, resulta evidente que estando la función ejecutiva en manos del Gobernador, éste como Primera Autoridad Ejecutiva del Distrito, tiene que tener la competencia exclusiva de conocer de los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones de los funcionarios administrativos inferiores; competencia que existe aun cuando la ley no lo consagre expresamente, pues la apelación es un derecho que exige ley expresa que lo niegue<sup>78</sup>. Siendo esto así, también resulta evidentemente un contrasentido que la autoridad deliberante del Distrito, es decir, el Concejo Municipal, conozca de recursos jerárquicos interpuestos contra actos administrativos de funcionarios dependientes o que deben depender administrativamente del Gobernador como Primera Autoridad Ejecutiva. Por ello, constituye una usurpación de funciones —usurpación de la función ejecutiva por parte del órgano legislativo local— el que el Concejo Municipal, mediante ordenanzas o resoluciones, se atribuya a sí mismo, el conocimiento de recursos jerárquicos o apelaciones contra actos administrativos de funcionarios inferiores de la administración municipal.

Lamentablemente, esta usurpación de funciones no es infrecuente. Veamos algunos ejemplos típicos.

A. La Resolución del Concejo Municipal sobre utilización de las aceras con mesas y sillas de 18 de junio de 1962, establece que “de las decisiones de la Dirección de Obras Municipales o de la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales, se concede apelación por ante el Concejo Municipal, dentro de los 10 días siguientes a la notificación respectiva”<sup>79</sup>.

77. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., págs. 246 y sig.

78. Vid. nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, cit., págs. 247 y 248.

79. Vid. Artículo 8 en *Compilación Legislativa Municipal*, edición oficial 1963, Tomo I, pág. 9.

B. La Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en general del Distrito Federal de 13 de abril de 1962, establece en su artículo 23 que "el interesado podrá apelar por ante el Concejo Municipal, el cual decidirá definitivamente en el curso de treinta días a partir de la fecha en que fuera introducida la apelación" de los actos del Director de Obras Municipales por los cuales rechaza las objeciones formuladas por el interesado a los cambios sugeridos por el Director respecto a los planos de construcción<sup>80</sup>.

C. La misma Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general prevé que "de las sanciones impuestas (conforme a ella por el Director de Obras Municipales) podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, previo pago o afianzamiento a juicio del Administrador de Rentas Municipales"<sup>81</sup>.

D. La Ordenanza sobre Aseo Urbano y Domiciliario de 30 de noviembre de 1943 establece que de las penas impuestas a los deudores de más de dos trimestres del servicio así como a los demás infractores de la Ordenanza "se podrá apelar ante el Concejo Municipal del Distrito Federal, dentro de los diez días siguientes a la correspondiente notificación"<sup>82</sup>.

E. La Ordenanza sobre Impuesto de Casas, otros Edificios y Terrenos sin construir de fecha 25 de septiembre de 1950 establece que cuando el propietario de un inmueble no encuentre justa la nueva fijación del valor del mismo que servirá de base para el cálculo del impuesto, "podrá interponer recurso por ante el Concejo Municipal dentro de los diez días después de notificado, para que dicho Cuerpo nombre un perito, quien en unión del que debe haber designado el contribuyente en su solicitud, procederá a hacer la fijación, la cual deberá efectuarse dentro de los diez días inmediatos a la designación del perito nombrado por el Ayuntamiento"<sup>83</sup>.

F. La Ordenanza sobre Catastro de 2 de diciembre de 1960 establece que "de los avalúos fijados por la Oficina Mu-

80. *Vid.* en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, pág. 106.

81. *Vid.* Artículos 269 y 270 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, pág. 149.

82. *Vid.* Artículo 26 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo I, pág. 296.

83. *Vid.* Artículo 11 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 415.



nicipal de Catastro se podrá apelar por ante el Concejo Municipal, dentro del término de treinta días continuos a partir de la notificación al interesado”<sup>84</sup>. Asimismo, prevé una apelación de las multas impuestas, “por ante el Concejo Municipal en los diez días siguientes a la notificación, previo pago de la multa aplicada o afianzamiento de la misma”<sup>85</sup>.

G. La Ordenanza sobre Espectáculos Públicos del Distrito Federal de 24 de marzo de 1961 establece que “de las penas impuestas (por el Inspector General de Espectáculos Públicos) podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, previo el pago o afianzamiento a satisfacción del funcionario que las haya impuesto, sin cuyos requisitos no se dará curso a la apelación”<sup>86</sup>.

H. La Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal de 8 de noviembre de 1958, establece que de las multas por infracción de las disposiciones de la Ordenanza, “podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez días a partir de la notificación mediante presentación de fianza a satisfacción del funcionario que haya impuesto la multa so pena de no dársele curso a la apelación”<sup>87</sup>.

I. La Ordenanza sobre Propaganda Comercial del Distrito Federal de enero de 1963, establece que “las multas que se impongan por infracciones a la presente Ordenanza, serán apelables ante el Concejo Municipal del Distrito Federal, dentro de los 10 días siguientes a la notificación, por intermedio de la Gobernación del Distrito Federal, la cual remitirá al Concejo Municipal conjuntamente con la apelación, el informe correspondiente”<sup>88</sup>.

J. La Ordenanza sobre concesión de los Teatros de Propiedad Municipal del Distrito Federal de 6 de marzo de 1963 establece que “las sanciones serán impuestas por el Gobernador por

84. *Vid.* Artículo 15 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 439.

85. *Vid.* Artículo 17 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 439.

86. *Vid.* Artículos 73 y 74 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 762.

87. *Vid.* Artículo 48 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.190.

88. *Vid.* Artículo 49 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.397.

órgano del Inspector de Espectáculos Públicos y podrán ser apeladas, previo pago o afianzamiento de las mismas, por ante el Concejo Municipal dentro del término de cinco días contados a partir de la fecha de notificación al concesionario”<sup>89</sup>.

K. La Ordenanza sobre Patentes de Vehículos de 5 de enero de 1962 establece que “de las sanciones impuestas conforme a las disposiciones de esta Ordenanza podrá apelarse por ante el Concejo Municipal, dentro de los diez días siguientes a la notificación, previa cancelación de la multa o constitución de fianza por el monto de la misma, a falta de cuyo requisito no se dará curso a la apelación”<sup>90</sup>.

### 3. LOS PODERES DE ORGANIZACION Y EL NOMBRAMIENTO DE FUNCIONARIOS O EMPLEADOS MUNICIPALES

14. Tal como hemos visto, el Gobernador del Distrito Federal, tiene atribuida la facultad de “organizar y dirigir las oficinas de administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados”. Por tanto ha dicho la Corte, “no cabe duda que al poder *organizar y dirigir* las oficinas de Administración puede, en consecuencia crear servicios y cargos ejecutivamente. El Gobernador es, según se ha subrayado, quien conoce las necesidades públicas y quien, de consiguiente, puede prever los servicios correspondientes. Y como una consecuencia necesaria le viene la facultad de nombrar y remover los empleados de la Administración que le está encomendada”<sup>91</sup>. En este mismo sentido debe decirse que estando los poderes de organización en manos del Gobernador ninguna norma municipal dictada por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su autonomía normativa, puede válidamente extralimitar ni hacer nugatorias ni menoscabar o restringir las facultades organizativas del Go-

---

89. *Vid.* Artículo 21 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.441.

90. *Vid.* Artículo 28 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.524.

91. *Vid.* Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 14 de agosto de 1940, *Memoria* 1941, Tomo I, pág. 230.

bernador<sup>92</sup>. De lo contrario estaría viciada de usurpación de funciones.

En este supuesto se encuentra, por ejemplo, la Ordenanza sobre Catastro del Distrito Federal de 2 de diciembre de 1960 al establecer que la Oficina Municipal de Catastro "es una dependencia del Concejo Municipal del Distrito Federal"<sup>93</sup>.

15. Por otra parte, tal como lo ha precisado la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa, "al Gobernador del Distrito Federal corresponde el nombramiento y remoción de dos órdenes de empleados del Distrito Federal: el uno relativo a los empleados de su dependencia, cuya atribución o facultad le viene de su carácter de órgano inmediato del Presidente de la República (ord. 19, art. 13 id.); y el otro, relativo a los empleados de la Administración del Distrito Federal, cuya atribución o facultad le viene de su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico (ord. 4, art. 14 id.). Es absurdo pretender que deben entenderse tales facultades o atribuciones del Gobernador sólo como simples permisos o licencias del Concejo Municipal, y no como envoltentes de plena y propia competencia emanada de la ley y anexa a la autoridad misma que representa aquel funcionario"<sup>94</sup>. En base a esos razonamientos la Corte anuló las disposiciones de la Ordenanza del Concejo Municipal de 10 de marzo de 1914 que había conferido la elección de los aferidores municipales al propio Concejo. Para ello, la Corte además sentó lo siguiente: "Ahora, pues, como no puede dudarse que tales empleados lo son manifiestamente de la Administración del Distrito Federal, es claro que caen bajo la previsión del susodicho ordinal 4º Art. 14 id., siendo así de la libre elección y remoción del Gobernador en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Económico y Administrativo. Es erróneo, de consiguiente, asentar que la citada Ley de 1857 y los mencionados Decretos y Reglamentos del Ejecutivo

---

92. Cfr. Oficio de la Procuraduría General de la República N° 1.998 (Sección de Asesoría del Estado) de 5 de mayo de 1965, pág. 10.

93. Vid. Artículo 1º en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, pág. 435.

94. Vid. Sentencia de 10 de agosto de 1938, en *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 269. Cfr. Sentencia de la misma Corte de 29 de marzo de 1938, *Memoria* 1939, Tomo I, pág. 182.

Nacional dan de algún modo al Concejo Municipal la facultad de arrogarse la elección y remoción de los aferidores municipales de pesas y medidas a cuya elección, por otra parte, no se han referido ni habrían podido referirse tales piezas legislativas sin cometer una coacción contra la autonomía de la Municipalidad del Distrito Federal, por cuyo respeto siempre ha velado principalmente esta Corte, así como por el de la autonomía de los demás Municipios de la República. Porque si el Gobernador tiene el carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico ejerce la administración del Distrito Federal, y puede organizar o dirigir las Oficinas de esa Administración Pública con facultad para nombrar o remover libremente sus respectivos empleados (Arts. 1, 8, 14 y ord. 4º art. 15 id.). A esta Alta Autoridad Municipal corresponde de consiguiente, nombrar y remover libremente los aferidores municipales, porque tales empleados pertenecen manifiestamente a la Administración Distrital, resultando así procedente la colisión denunciada entre el artículo 2 de la Ordenanza y el ordinal 4º artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal”<sup>95</sup>.

En este mismo sentido, la Corte al anular las disposiciones de la Ordenanza de 19 de diciembre de 1941 que facultaba al propio Concejo Municipal para presentar ternas al Gobernador a fin de que éste designase el Fiscal de la Caja Municipal de Crédito Popular, estableció lo siguiente: “al acordar el Concejo Municipal que el Gobierno nombre un fiscal para inspección y vigilancia de las actividades de la Caja Municipal de Crédito Popular, de una terna que le presentará dicha Corporación, se concede a sí mismo una atribución que no le da la Ley que rige sus funciones, y menoscaba la facultad que ésta acuerda al expresado funcionario, para nombrar y remover libremente sus empleados”.

“Se ha extralimitado, pues, el Concejo en sus funciones al dictar el artículo 47 del Acuerdo motivo de la presente decisión, el cual colide indiscutiblemente con la Ley Orgánica del Distrito Federal”.

95. *Vid.* Sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1938, en *Memoria* 1939, pág. 270.

“Es de advertir que la función de administrar envuelve la de fiscalizar y vigilar a fin de que dicha administración sea más cabal y perfecta, y que la supervigilancia o inspección sobre las actividades del Gobernador no la ejerce el Concejo Municipal mezclándose en la administración ni coartando las facultades legales de aquél, sino examinando minuciosamente, en la oportunidad legal, sus actuaciones, así como la cuenta anual que debe presentar al Concejo dicho funcionario, la del Administrador de Rentas Municipales y la del Recaudador de Rentas del Departamento Vargas”.

“Y si es que el Concejo Municipal considera que la vigilancia de las actividades de la Caja Municipal de Crédito Popular se ejerce mejor presentándole los candidatos para Fiscal al Gobernador, que eligiéndolo éste libremente, es con la reforma de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que corresponde al Congreso Nacional y no al Concejo, como debe procurarse tal propósito”<sup>96</sup>.

Asimismo, y por sentencia de 10 de febrero de 1943, la misma Corte Federal y de Casación declaró que colidían con la Ley Orgánica del Distrito Federal las disposiciones de la Ordenanza sobre Beneficencia Pública dictada por el Concejo en 31 de marzo de 1942, al atribuirse el Concejo Municipal mediante ella el nombramiento de las personas o funcionarios que debían constituir la Junta de Beneficencia Pública del Distrito Federal, que compete al Gobernador del Distrito<sup>97</sup>.

Ahora bien, siendo esto así, y de conformidad con la doctrina de la Corte, que compartimos, surge la evidencia de la ilegalidad, por usurpación de funciones municipales, de otra serie de Ordenanzas vigentes en el Distrito Federal que atribuyen al propio Concejo Municipal el nombramiento de funcionarios municipales. Veamos unos ejemplos típicos:

A. La Ordenanza sobre Catastro del Distrito Federal de 2 de diciembre de 1960 atribuye al propio Concejo Municipal la “libre elección y remoción” del personal de la Oficina Municipal de Catastro<sup>98</sup>.

96. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Político-Administrativa de 11 de febrero de 1942, en *Memoria* 1943, Tomo I, pág. 113.

97. Vid. Sentencia de 10 de febrero de 1943 en *Memoria* 1944, Tomo I, pág. 125.

98. Vid. Artículo 7 en *Compilación Legislativa Municipal*, Tomo II, pág. 436.

B. La Ordenanza de Escuelas Municipales del Distrito Federal de 6 de junio de 1899 atribuye al propio Concejo Municipal el proveer los cargos de preceptores y hacerles los exámenes respectivos para ello<sup>99</sup>.

C. La Ordenanza sobre Inmuebles Municipales del Distrito Federal de 14 de noviembre de 1960 atribuye al propio Concejo Municipal el nombramiento de los miembros de la "Comisión de Administración de Inmuebles Municipales"<sup>100</sup>.

D. La Ordenanza de Mercados Libres del Distrito Federal de 28 de junio de 1954 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de uno de los miembros de la Junta Fiscalizadora de los Mercados<sup>101</sup>.

E. La Ordenanza sobre Organismos Municipales de Planeamiento Urbano del Distrito Federal de 5 de abril de 1960 atribuía al propio Concejo Municipal el nombramiento del Director y del personal técnico y de oficina de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano<sup>102</sup>.

F. La Ordenanza sobre el Instituto Municipal de Transporte Colectivo del Distrito Federal de 7 de julio de 1961 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de uno de los integrantes de la Junta Administradora del Instituto<sup>103</sup>. Esta Ordenanza fue modificada por acuerdos de 6 de julio de 1966 y de 31 de agosto del mismo año, en el cual se creó una Junta Reorganizadora del Instituto integrada por siete miembros de los cuales tres son designados por el Concejo Municipal. Este último acuerdo fue enviado al Gobernador del Distrito Federal para el "ejecútese" legal, pero el Gobernador lo devolvió al Concejo Municipal en uso de sus atribuciones legales, formulándole la observación de la ilegalidad, entre otras, de esas normas que atribuían al Concejo el nombramiento de

---

99. Vid. Artículos 10 y 12 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo II, págs. 723 y 724.

100. Vid. Artículo 9 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 996.

101. Vid. Artículo 13 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.109.

102. Vid. Artículo 4 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.216.

103. Vid. Artículo 6 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.496.

algunos miembros de la Junta. Este acuerdo fue ratificado por el Concejo conforme al procedimiento señalado en el Ordinal 2º del Artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. En vista de ello el Gobernador intentó por escrito de fecha 29 de setiembre de 1966 recurso de nulidad del referido acuerdo, solicitando como decisión previa que la Corte Suprema de Justicia acordara la suspensión de su aplicabilidad hasta tanto decidía el fondo del recurso. Con fecha 6 de octubre de 1966, la Corte Suprema dictó un auto suspendiendo la aplicabilidad del referido acuerdo de 31 de agosto, por lo que continuó en vigencia el anterior de 6 de julio del mismo año 1966<sup>104</sup>.

G. La Ordenanza sobre Instituto Municipal de Crédito Popular de 2 de diciembre de 1947 atribuye al Concejo Municipal el nombramiento de los tres miembros de la Junta Administradora del Instituto<sup>105</sup>.

---

104. Vid. en *Gaceta Municipal del Distrito Federal*, Extra N° 194 de 22 de julio de 1966. Ello dio origen a diversas protestas del Concejo Municipal, hasta el punto de que por Acuerdo de 7 de octubre de 1966 se declaró "día infausto para la Municipalidad del Distrito Federal el 6 de octubre de 1966" fecha de la decisión de la Corte Suprema de Justicia citada. Vid., el texto del último Acuerdo en la página C-9 de la edición del diario *El Nacional* de 9 de octubre de 1966.

105. Vid. Artículo 47 en *Compilación Legislativa Municipal, cit.*, Tomo III, pág. 1.025.

# EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS Y LA COOPERACION INTERMUNICIPAL EN MATERIA DE URBANISMO \*

## SUMARIO

- I. LA ZONA METROPOLITANA DE CARACAS Y LA COOPERACION INTERMUNICIPAL.
  - II. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO.
  - III. LA MANCOMUNIDAD EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANO EN EL AREA METROPOLITANA.
  - IV. CONCLUSION.
- 
1. LA ZONA METROPOLITANA DE CARACAS Y LA COOPERACION INTERMUNICIPAL

1. Pocos fenómenos de cuantos se desarrollan en la Administración local de nuestros días se encuentran revestidos de tanta importancia, generalidad y actualidad como el del crecimiento de las grandes ciudades, "el principal problema de la moderna civilización", en frase de Mackenzie<sup>1</sup>. En efecto, este fenómeno del crecimiento de las zonas metropolitanas es común a todas las partes del mundo. En la actualidad hay zonas metropolitanas en Oriente y Occidente, en los países avanzados y en los menos desarrollados, en los países capitalistas y en los comunistas, en las viejas naciones y en las nuevas. Hay que aceptarlo como un fenómeno de nuestro tiempo, que ha adquirido una importancia cuantitativa extraordinaria<sup>2</sup>.

Ahora bien, este creciente número de personas que se agrupan en torno a los grandes centros urbanos, plantea una serie de problemas más o menos comunes en cuanto a su enunciado, referentes fundamentalmente a la organización administrativa, la prestación de servicios municipales, la hacienda local, la participación de los administrados en el régimen de gobierno y la planificación.

---

\* Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 35, Caracas, 1967, págs. 49 a 62. Solo se le han agregado referencias de actualización en las notas.

1. Cit. por R. Entrena Cuesta, "Problemas Actuales de las Grandes Ciudades", en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Tomo I, Madrid, 1961, pág. 101.
2. Cfr. G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus problemas", en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid, 1962, pág. 130.



Desde el punto de vista jurídico-administrativo, el primero de dichos problemas, de cuya solución van a depender materialmente los otros, es el de mayor importancia: la evolución de la metrópoli moderna lamentablemente no ha sido acompañada de una evolución apropiada del sistema de gobierno ni de una organización administrativa adecuada. La ciudad, la gran ciudad, ha desbordado los marcos de jurisdicción territorial primitivos, y ha invadido otras jurisdicciones municipales. En esta forma, las facultades administrativas antagónicas y los encontrados intereses de las administraciones locales vecinas y de la autoridad pública en diferentes planos<sup>3</sup> han entorpecido considerablemente la planificación general y la prestación de servicios a las zonas periféricas integradas. De ahí que el principal problema a resolver en toda zona metropolitana es el del paso de un régimen local normal a uno específico para dicha zona, es decir, es el problema de establecer una estructura organizativa que corresponda realmente a la población, extensión territorial y vida social y económica que en ella se desarrollan.

2. Aunque los autores coinciden en que cada caso tiene sus características peculiares y no es posible, por ello, señalar soluciones generales, las alternativas imaginables y viables se reducen a cuatro o cinco. Víctor Jones en el Curso sobre Problemas Administrativos de los grandes centros urbanos, profesado en la Universidad de Bolonia hace algunos años, cita las siguientes posibilidades: anexión, confusión de la ciudad con el ente superior (provincia o condado), separación radical de la ciudad de este ente local (el ejemplo de los burgos-condados ingleses) y creación de un distrito federal o metropolitano especial<sup>4</sup>. Bollens cita seis alternativas: las cuatro anteriores y dos intermedias, consistentes en un régimen de conciertos entre los entes locales afectados y en una confederación de municipios. Phillips amplía la cifra a diez, pero se trata, en realidad de subtipos de los anteriores y de la asunción directa

---

3. En Venezuela por ejemplo: Ejecutivo Nacional, Ejecutivo Estatal, Gobernador del Distrito Federal, Concejos Municipales, etc.

4. Vid. V. Jones, *Problemmi Administrativi dei Maggiore Centri Urbani*, Bolonia, Scuola de Perfezionamento in Scienze Administrative, cit., por M. Pérez Olea, *Problemas de Madrid ante su Ley Especial*, Madrid, 1964, pág. 44.

por el Estado de los problemas de la metrópoli<sup>5</sup>. En el futuro, Caracas, dado el crecimiento de su zona de influencia, habrá de estructurarse conforme algunos de esos principios.

3. En efecto, Caracas, con su gran zona o Area Metropolitana<sup>6</sup>, no escapa al proceso inevitable de tendencia a la integración administrativa de los entes locales que en ella tienen jurisdicción. Ello ha sido previsto, por otra parte, en la propia Constitución de la República, y de dicha norma hay que partir para estudiar las posibles soluciones al problema de la organización e integración administrativa. En efecto, el Artículo 11 de la Carta Fundamental señala que "la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional" y agrega que "una Ley Especial podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas (Municipalidad del Distrito Federal y Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda), sin menoscabo de la autonomía municipal". Ante esta norma, la Exposición de Motivos de la Constitución aclara que "de esta manera se atiende a urgentes y angustiosos problemas derivados del crecimiento de la ciudad, que desborda los límites que le fueron asignados cuando se creó el Distrito Federal"<sup>7</sup>. Por otra parte, y en torno a estos mismos problemas, la Constitución también señala, al consagrar el régimen municipal, que "también podrán los Municipios constituir *mancomunidades* para determinados fines de su competencia"<sup>8</sup>. Por tanto, dada la consagración de la autonomía municipal y dada la poca viabilidad real de proponer una anexión de entes municipales, la integración administrativa que Caracas reclama, dentro de las previsiones constitucionales señaladas, debe hacerse a través de la creación por ley de sistemas de coordinación

---

5. Vid. Jewell Cass Phillips, *Municipal Government and Administration in America*, Nueva York, 1960, págs. 135-169, cit., por M. Pérez Olea, *op. cit.*, pág. 44.

6. Vid. Marco Aurelio Vila, *Area Metropolitana de Caracas*, Ediciones del Cuatricentenario de Caracas, Caracas 1965, Vid. asimismo, el Decreto N° 647 de 13 de octubre de 1950 por el cual se creó, para fines estadísticos y censales el "Area Metropolitana", en *Gaceta Oficial* N° 23.357 de 19 de octubre de 1950. Los Decretos N° 72 y 929 de 11-6-69 y 5-4-72 (*Gaceta Oficial* Nos. 28.944 y 29.783 de 12-6-69 y 18-4-72) sobre Regionalización administrativa redefinieron el ámbito del Area Metropolitana.

7. Vid. en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas, 1961, pág. 377.

8. Artículo 28 de la Constitución.

que dejen a salvo la autonomía municipal o a través de la constitución de mancomunidades. Esta es, por ejemplo, la solución dada en el derecho comparado a través de la adopción de fórmulas federativas, mancomunadas o consorciales, con todas las entidades locales existentes en un área metropolitana, mediante la creación de órganos para regir y administrar los asuntos y servicios comunes a todas ellas<sup>9</sup>.

En esta forma puede decirse que la federación es una de las soluciones más recientes y la que parece encerrar mayores posibilidades. Consiste en formar una federación de gobiernos locales, a imagen y semejanza de las organizaciones federales que poseen muchos niveles gubernativos superiores. La primera aplicación práctica de esta idea tuvo lugar en el año 1953 en el Canadá. La ciudad de Toronto y doce Municipios suburbanos constituyeron en dicho año la "Municipalidad de la Metrópoli de Toronto", cuyos estatutos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa de la provincia de Ontario. El llamado "*Toronto Plan*" es el primer intento realizado en serio para dar a una zona metropolitana un sistema de gobierno que esté en condiciones de satisfacer sus necesidades de organización, planificación, coordinación, hacienda, etc. Esta "municipalidad metropolitana", que actualmente tiene una superficie de 240 millas cuadradas y que cuenta con una población superior a 1.900.000 personas, comenzó a funcionar el primero de enero de 1954. A partir del 1º de enero de 1967 sus trece municipalidades quedaron reducidas a seis. Su órgano principal que es el Congreso Metropolitano cuyo régimen de integración tuvo hasta el año 1969 una serie de modalidades transitorias, originalmente quedó integrado por: el Alcalde, dos interventores y nueve concejales de la ciudad de Toronto, los presidentes de los Concejos Municipales de los doce municipios vecinos y un presidente elegido cada año por los miembros del Consejo Metropolitano. En todo caso, la nueva administración metropolitana *no sustituye* a los municipios que la componen, sino que es un nivel administrativo superior al que se han transferido ciertas funciones que antes correspondían a los ayuntamientos integrados. Dichas funciones están

---

9. Cfr. R. Entrena Cuesta, "Problemas Actuales de las Grandes Ciudades", *loc. cit.*, pág. 116.

*expresamente enumeradas* en la Ley provincial en virtud de la cual se aprobó la constitución de la administración metropolitana. En cuanto a los recursos de que ésta dispone, *cada uno* de los municipios contribuye en proporción al valor de su riqueza imponible<sup>10</sup>. Ciertamente sería aventurado afirmar que la federación al estilo de Toronto sea la solución ideal y de carácter universal, pero sin embargo, sí puede decirse que constituye la solución realista y práctica de los problemas de las zonas metropolitanas en aquellos países, como en Venezuela, donde hay gran autonomía local.

En todo caso, y concretamente respecto al Area Metropolitana de Caracas, habría que tener en cuenta que una de las jurisdicciones que en ella actúa, la principal, es una municipalidad *sui generis*, no sometida al régimen ordinario de las otras municipalidades, y que es la Municipalidad del Distrito Federal, con todas las peculiaridades que determina la Ley Orgánica del Distrito Federal. En todo caso, sea cual sea la fórmula que se acepte, lo que sí se hace cada vez más imperioso en la zona Metropolitana de Caracas, es la integración administrativa de sus jurisdicciones, de manera tal que los problemas locales de la misma sean tratados y resueltos en su conjunto de manera similar y coordinada. Para ello, como se exige en general en el Derecho Comparado<sup>11</sup>, sería necesario que se sancione previamente la Ley Especial que coordine el Area Metropolitana de Caracas.

4. Ahora bien, no existiendo la Ley que coordine las distintas jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana de Caracas, y ante la necesidad impostergable de resolver ciertos problemas propios del crecimiento anárquico de la ciudad y su extensión en un área mayor a la originalmente prevista, se hace necesario recurrir a la figura de la mancomunidad o asociación de Municipios para ciertos servicios, prevista en la

---

10. Winston W. Crouch, "Metropolitan Government in Toronto", en *Public Administration Review*, N° 85, Chicago 1954, cit. por Luis G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas", *loc. cit.*, págs. 134 y 135; *The Municipality of Toronto Act*, 1966, Toronto, 1966, 198 páginas.

11. Cfr. Luis Marques Carbó, "La Cooperación Intermunicipal" en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. 2, Madrid 1962, pág. 156.

propia Constitución<sup>12</sup>, a la cual se ha ocurrido con frecuencia en el Derecho Comparado. En efecto, ante ese tipo de problemas, y principalmente en materia de transportes, abastecimientos de aguas, contaminación del aire, urbanismo y otros que no pueden resolver eficazmente el gobierno nacional o las dependencias de los gobiernos locales dentro de la metrópoli, se ha recurrido a la creación de nuevas y aisladas estructuras administrativas y de coordinación para hacerles frente. Gran parte de estos problemas han quedado así, a cargo de organismos autónomos especializados. Sin embargo, este expediente tiene el inconveniente de que cuando aumenta el número de estos organismos se plantean nuevos problemas de coordinación y de control. Según Plunkett entonces, "la creación de distritos especiales (como en los Estados Unidos) o de autoridades intermunicipales, sólo puede considerarse como una medida *provisional* a falta de una forma práctica de gobierno general para las zonas urbanas metropolitanas"<sup>13</sup>.

Por ello, insistimos, la Zona Metropolitana de Caracas necesita, como toda gran metrópoli y tal como lo prevé el Artículo 11 de la Constitución, de una organización administrativa que permita integrar a toda la zona para la prestación de aquellos servicios que exigen planificación, coordinación o administración unificadas, debiendo considerarse el recurso a entes o autoridades originadas en una mancomunidad y destinadas a coordinar o planificar *un solo servicio*, como de carácter meramente provisional. En este último sentido debe verse, en nuestro criterio, la creación de una Oficina de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana de Caracas, pero con la enorme importancia de que debe considerarse como un paso hacia un mecanismo de integración completa entre las jurisdicciones que actúan en dicha área.

---

12. Artículo 28 de la Constitución. (La figura de la Mancomunidad se utilizó en materia de ordenación urbanística mediante convenio de 27-1-72 y la Asociación de las Municipalidades con el Ejecutivo Nacional se utilizó en materia de Policía Metropolitana en diciembre de 1969).

13. *Vid.* Thomas J. Plunkett, *Municipal Organization in Canada*, The Canadian Federation of Mayor and Municipalities, Montreal 1955, pág. 46, cit. por Luis G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus problemas", *loc. cit.*, pág. 133.

## 2. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO

5. Tal como ha sido precisado claramente en el Artículo 30 de la Constitución, “es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como *urbanismo*, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal”. Por tanto, y ello es evidente, el urbanismo ha sido considerado por la Constitución como una materia propia de la vida local, y cuya gestión corresponde libremente a las Municipalidades. Ello no excluye sin embargo, la competencia atribuida al Poder Nacional para “el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”<sup>14</sup>.

En efecto, el Poder Nacional puede *por Ley*, establecer, coordinar y unificar las normas y procedimientos técnicos para obras de Urbanismo, a las cuales deben someterse las Municipalidades al gestionar sus competencias. De ahí la posibilidad de que sea dictada por el Poder Nacional la esperada Ley General de Ordenación Urbana y Ordenación Territorial, que va a permitir realmente el paso de una planificación local a una planificación nacional en materia de urbanismo. Sin embargo y mientras esa Legislación nacional no se dicte, corresponde a las Municipalidades la libre gestión de las materias de su competencia, propias de la vida local, entre las cuales se incluye el urbanismo<sup>15</sup>.

En esta forma, no compartimos el criterio de que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución remite íntegramente al Sistema Constitucional de 1953, y que por tanto, en materia de Urbanismo rige el Artículo 21 de la Constitución de 1953 que establecía, como competencia Municipal, el “Organizar *con sujeción a las Leyes y Reglamentos Nacionales* sus servicios de arquitectura civil, Ornamentación municipal, Transportes Urbanos y demás de carácter municipal”. Aparte de que no compartimos el criterio de que conforme a esa

14. Artículo 136, Ordinal 14 de la Constitución.

15. Artículo 29, Ordinal 2º y Artículo 30 de la Constitución.

Disposición Transitoria Primera esté en vigencia plena el Capítulo III del Título I de la Constitución de 1953, sí debemos señalar claramente que esa Disposición Transitoria en ningún caso abarca la materia de Urbanismo. En efecto, dicha disposición señala textualmente que “mientras se dicten *las Leyes previstas* en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”, lo que no puede ser entendido como la remisión total a la Constitución de 1953 en cuanto se refiera al régimen y organización de las Municipalidades. En efecto, la interpretación racional de dicha disposición transitoria sólo puede ser, en nuestro criterio, la siguiente: el mantenimiento del sistema municipal regulado por la Constitución de 1953 y las Leyes dictadas conforme a ella, en cuanto ese régimen pueda ser modificado por las *Leyes* que prevé el Título I, Capítulo IV de la Constitución de 1961. Si se analiza el Articulado de ese Capítulo se observa que ahí están previstas las siguientes leyes: la Ley que determine qué órganos ejercerán la representación de los Municipios<sup>16</sup>; las Leyes orgánicas nacionales y las disposiciones legales de los Estados que desarrollen los principios constitucionales sobre organización de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia<sup>17</sup>; la Ley que determina la forma como habrán de ser impugnados los actos de los Municipios por ante los órganos jurisdiccionales<sup>18</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios<sup>19</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de imponer multas<sup>20</sup>; la Ley que atribuya a los Municipios la posibilidad de crear impuestos, tasas y contribuciones especiales distintas a las ya establecidas en la Constitución<sup>21</sup>; la Ley que determine la enajenación de ejidos con fines de reforma agraria<sup>22</sup>;

---

16. Artículo 25.

17. Artículo 27.

18. Artículo 29.

19. Artículo 30.

20. Artículo 31, Ordinal 4º.

21. Artículo 31, Ordinal 6º.

22. Artículo 32.

y la Ley que establezca los requisitos y limitaciones para el uso del Crédito público por los Municipios <sup>23</sup>.

Por tanto, estando previstas esas Leyes en el Capítulo IV del Título I de la Constitución es evidente la interpretación que debe dársele a la Disposición Transitoria Primera: "Mientras se dictan... (esas) Leyes... se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República" en lo que puedan esas Leyes afectar. Por tanto, todas aquéllas otras materias y atribuciones reguladas en la Constitución de 1961, para las cuales ella misma no ha previsto desarrollo alguno mediante Ley, están en plena vigencia conforme a sus normas, y no hay razón alguna para señalar que se regulan por la Constitución de 1953. La norma de derecho intertemporal por tanto, sólo se refiere a las materias para las cuales la Constitución prevé su regulación y desarrollo por Ley, no abarcando aquellas materias que la Constitución no somete a dicha regulación. En este sentido entonces es que debe ser interpretada la frase del Profesor Antonio Moles Caubet cuando expresa: "La primera de las Disposiciones Transitorias de la Constitución prescribe que, mientras no se dicten las Leyes previstas en el Capítulo IV, Título I de la misma, "se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República". Así se hace posible "La adaptación del Sistema actual al nuevo sistema establecido por la Constitución de 1961", según se advierte en la Exposición de Motivos. Dicho en otras palabras: una norma de Derecho Intertemporal dispone que, *hasta la promulgación de las Leyes anunciadas*, continúe en vigencia *la parte* de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios *concernientes a tal extremo*" <sup>24</sup>.

Por tanto, en materia de Urbanismo, para lo cual no hay Ley Especial prevista en el Capítulo IV, del Título I de la Constitución, es evidente que están en su plenitud de vigencia los Artículos 29 y 30 de la misma, correspondiendo entonces a los Municipios la libre gestión de dicha materia, sin intervención ni interferencia del Poder Nacional (como sí la conagraba el Artículo 21 de la Constitución de 1953) salvo en

23. Artículo 33.

24. *Vid.* en Antonio Moles Caubet, "Los Límites de la Autonomía Municipal" en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, pág. 10. Subrayado nuestro.



la forma prevista por el Artículo 136, Ordinal 14º de la Propia Constitución, en cuanto al “establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”, es decir, en cuanto al establecimiento de normas para la elaboración de Planes de Ordenación Urbanística cuyo desarrollo y ejecución local corresponda a los Municipios.

Por tanto, y mientras no se dicten dichas normas, el Poder Nacional no puede intervenir en las competencias Municipales. De ahí que en nuestro criterio, las normas de la Resolución Nº 5 del Ministerio de Obras Públicas del 26 de noviembre de 1946 que reglamentó las atribuciones de la Comisión Nacional de Urbanismo y que posteriormente correspondieron al mismo Ministerio de Obras Públicas por Decreto de 1957, y que establecían que correspondía a la misma “estudiar y *aprobar* los anteproyectos, normas, proyectos de ordenanzas, planes de ejecución y de financiamiento de urbanismo”, no tienen vigencia alguna. De ahí que no pueda sostenerse en nuestro criterio, que las Ordenanzas Municipales y Planes de Urbanismo deben ser aprobados actualmente por el Ministerio de Obras Públicas. Ello porque como quedó dicho el Urbanismo no está abarcado dentro de la norma de derecho intertemporal de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución de 1961, y porque en todo caso, no sería razonable jurídicamente que una norma de derecho intertemporal permitiera la aplicación prioritaria de Resoluciones Ministeriales o Decretos Ejecutivos frente la propia Constitución.

Como consecuencia, es necesario llevar a su real situación las competencias de los organismos nacionales que en alguna forma intervienen en la planificación urbanística, como la Dirección de Planeamiento Urbano del Ministerio de Obras Públicas; la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan); el Instituto Nacional de Obras Sanitarias; la Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; la Dirección de Conservación del Ministerio de Agricultura y Cría; la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas; el Comité Ejecutivo para el Estudio de la Vialidad del Area Metropolitana de Caracas; el Banco Obrero con su División de Planificación y su División de Proyectos más las

comisiones para la ejecución de Obras de Remodelación Urbana; la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones; la Dirección de Edificios del Ministerio de Obras Públicas; la Sección de Arquitectura del Ministerio de Educación. Asimismo es necesario llevar a su real situación las competencias de los diversos entes que tienen funciones de renovación urbana como la Compañía Centro Simón Bolívar y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad; así como las facultades de las empresas de servicios públicos como teléfonos (Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, (CANTV), Electricidad y Transporte Urbano. Asimismo es necesario en el Area Metropolitana de Caracas situar en sus exactas competencias los diferentes organismos municipales que intervienen en el planeamiento urbano de Caracas, tales como las Comisiones de Servicios Públicos y Urbanismo de los dos Concejos Municipales que actúan en el Area Metropolitana, las Oficinas de Ingeniería Municipal y las de Patentes de Industria y Comercio de ambos Municipios, y la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal y la Dirección de Planificación del Distrito Sucre del Estado Miranda <sup>25</sup>.

Establecido entonces que el Urbanismo es una materia propia de la vida local, mientras no se dicten las normas nacionales previstas en el Artículo 136, ordinal 14º de la Constitución (Ley General de Ordenación Urbanística), corresponde a las Municipalidades la libre gestión de dicha materia, y por tanto, corresponde a cada una de las Municipalidades que integran el Area Metropolitana de Caracas la libre gestión en materia de Urbanismo dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales. Surge entonces con evidencia la necesidad de establecer un sistema de cooperación intermunicipal en dicha materia en la zona metropolitana, que establezca como norma fundamental un organismo único y común de control urbano.

---

25. *Vid.* un comentario sobre la influencia de todos estos organismos en el descontrol Urbano de Caracas en Roberto Armas Alfonzo, "El Descontrol Urbano de Caracas", *El Nacional*, 4ª pág. Edición de 23 de abril de 1967.

### 3. LA MANCOMUNIDAD EN MATERIA DE PLANEAMIENTO URBANO EN EL AREA METROPOLITANA

6. Anteriormente ya hemos señalado que mientras no se dicte la Ley que coordine las distintas jurisdicciones que actúan en el Area Metropolitana conforme se prevé en el artículo 11 de la Constitución, la cooperación intermunicipal puede hacerse mediante la constitución de una mancomunidad "para determinados fines" de la competencia de los Municipios, conforme al Artículo 28 de la propia Constitución, es decir, mediante "una asociación administrativa de Municipios para la realización de una finalidad concreta de su competencia, que les es común"<sup>26</sup>. Siendo entonces en la actualidad el Urbanismo una materia de la exclusiva competencia municipal, común a todas las municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana, es necesario coordinar sus diversas actividades mediante la constitución de una Mancomunidad para unificar los planes de Urbanismo en esa zona.

7. En los países en los cuales el régimen local ha sido objeto de regulación por Ley Nacional, la Mancomunidad se presenta como una entidad municipal distinta de las Municipalidades que la han formado, con personalidad jurídica propia distinta de aquellas y con competencia peculiar<sup>27</sup>. En Venezuela, no habiéndose dictado aún la prevista Ley Orgánica del Poder Municipal, las Municipalidades no podrían crear *personas jurídicas de derecho público* distintas para desarrollar mancomunadamente una determinada competencia<sup>28</sup> como sería la cuestión urbanística. Siendo esto así habría que recurrir a la fórmula general asociativa mediante un contrato de carácter público para coordinar las referidas actividades. Esta fórmula asociativa podría dar origen a una persona jurídica pero de derecho privado cumpliéndose las normas del ordenamiento ju-

---

26. Cfr. Fernando Albi, *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*, Madrid 1960, pág. 57.

27. *Vid.* por ejemplo los artículos 10 y 29 de la Ley de Régimen local de España y el comentario de F. Albi, *Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales*, *cit.* págs. 57 y 58.

28. Cfr. Antonio Moles Caubet, "Los Límites de la Autonomía Municipal, *loc. cit.*, págs. 21 y sigs.

rídico común en materia de asociaciones, o simplemente a un mecanismo de coordinación de competencias<sup>29</sup>.

8. Estos recursos o formas asociativas de coordinación han sido por otra parte, una manifestación algo generalizada en el Derecho Comparado. En efecto, Luis G. Marques, al referirse al problema del Urbanismo en las Areas Metropolitanas expresa lo siguiente:

“La falta de organismos coordinadores con facultades suficientes para actuar eficazmente en las zonas metropolitanas<sup>30</sup> ha sido una de las causas que más han dificultado la planificación global de estas zonas. A veces se ha tratado de vencer esta dificultad creando comités consultivos u otros organismos administrativos de planificación. En Austria, por ejemplo, se constituyó en 1955 un Comité mixto conjunto de planificación de Viena y Austria inferior. En Dinamarca se ha creado una Junta Consultiva, compuesta por representantes del Municipio de Copenhague y de los municipios vecinos, y en el seno de la cual se examinan las cuestiones de interés común. En las zonas metropolitanas de Bélgica, la Confederación de Alcaldes (Burgomaestres) constituye de *facto* un organismo consultivo. Ahora bien, como las decisiones de estos organismos no tienen carácter obligatorio para ninguna de las autoridades locales interesadas, en principio sólo pueden lograr resultados eficaces cuando adoptan decisiones por unanimidad, lo cual limita sobremanera su valor práctico. Hasta ahora se han tomado muy pocas disposiciones para crear organismos metropolitanos o regionales encargados de llevar a la práctica los planes aprobados para una zona determinada. Como excepciones recientes pueden citarse la Unión de Asentamientos de la Cuenca Hullera del Ruhr, en la República Federal de Alemania, y la Administración Metropolitana de Toronto y Extraradio del Gran Toronto, en el Canadá. La primera es una unión municipal en forma de corporación pública, y la segunda repre-

---

29. Sobre las tendencias generales de estas asociaciones en el Mundo Hispanico, Vid. F. Albi, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid 1955, págs. 367 y sigs.

30. Que en el caso de Venezuela solo podrían ser establecidas por la Ley Especial prevista en el Artículo 11 de la Constitución.

senta la aplicación de los principios federativos a la administración de las zonas metropolitanas”<sup>31</sup>.

9. En definitiva, en la situación actual venezolana, ante la ausencia de una Ley de Ordenación Urbanística de carácter general, y siendo las competencias en materia urbanística de estricto orden municipal, la coordinación en el Area Metropolitana debe hacerse mediante la constitución de una Mancomunidad, es decir, de una asociación de los Municipios que tienen jurisdicción en dicha zona, para la coordinación del Planeamiento Urbano. Esta mancomunidad sin embargo, ante la ausencia de una Ley Orgánica del Poder Municipal de carácter nacional, que regule la materia no podría tener personalidad jurídica de Derecho Público.

#### 4. CONCLUSION

10. Como conclusión de lo anteriormente señalado podemos indicar lo siguiente:

A. En primer lugar y en ausencia de la Ley de coordinación prevista en el Artículo 11 de la Constitución, es necesario que las diversas Municipalidades que tienen jurisdicción en el Area Metropolitana suscriban un convenio público por el cual constituyan una Mancomunidad para coordinar los servicios de Planeamiento Urbano en la Zona Metropolitana. Por dicho convenio se acordaría la creación de una Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano entre todas las Municipalidades, encargada de llevar a cabo las funciones en materia de Planeamiento Urbano que actualmente desarrollan las diversas Oficinas de las Municipalidades que se van a mancomunar.

B. Como consecuencia de lo anterior, es necesario que todas las municipalidades que van a constituir la Mancomunidad sancionen una Ordenanza uniforme sobre Planeamiento Urbanístico en el Area Metropolitana, instituyendo órganos comunes de dirección y asesoría (Comisión Metropolitana de Urbanismo) y de ejecución (Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano).

31. Luis G. Marques, "Las Zonas Metropolitanas y sus Problemas", *loc. cit.*, págs. 146 y 147.

C. En dicha Ordenanza se establecería la obligación para todos los organismos y empresas públicas o privadas, nacionales o municipales, de obtener del Organismo intermunicipal de ejecución para realizar cualquier obra o construcción en el Area Metropolitana, el acuerdo previo de su conformidad con el Plan general intermunicipal de Planeamiento Urbanístico (Plan Maestro).

D. En todo caso, el Plan General intermunicipal de Planeamiento Urbanístico dictado por los Concejos Municipales mancomunados, sería obligatorio para todos los organismos y empresas públicas y privadas, nacionales o municipales, correspondiendo su elaboración y ejecución (Administración) a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano\*.

---

\* Este trabajo sirvió de base para la Exposición de Motivos del Proyecto de Convenio de Mancomunidad en materia de Urbanismo en el Area Metropolitana de Caracas y del Proyecto de Ordenanza sobre Ordenación Urbanística de la misma área, elaborado en 1967 por la Comisión Reorganizadora de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano del Distrito Federal, en la cual fue ponente el autor. Dichos proyectos, con algunas modificaciones, fueron sancionados y la Mancomunidad Urbanística del Area Metropolitana comenzó a funcionar en enero de 1973 (V. Gaceta Municipal N° 13.671 de 9 de marzo de 1972 y Gaceta Municipal N° 13.804 de 19 de agosto de 1972).



# LA HACIENDA PUBLICA VENEZOLANA. BASES CONSTITUCIONALES PARA SU ESTUDIO \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LA HACIENDA PUBLICA:
  1. Nociones previas. 2. El Poder Público. 3. La Hacienda Pública. 4. Antecedentes Constitucionales. 5. Advertencia.
- III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL:
  1. Nociones previas. 2. La Hacienda Pública Nacional. 3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional: A) Principio de la legalidad del tributo. B) Principio de la generalidad del tributo. C) Principio de la igualdad ante el Tributo. D) Principio de la no confiscación. E) Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal. F) Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria. 4. Los Bienes Nacionales: A) Dominio y explotación sobre los bienes nacionales. B) Las tierras de las Concesiones Mineras. C) La explotación de los recursos naturales. D) Las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas nacionales. E) La enajenación de bienes del dominio privado de la República. F) La Confiscación de bienes. G) Las Armas de Guerra. H) Enumeración de los bienes nacionales. 5. Los ingresos nacionales: A) Ingresos Ordinarios: a. Impuestos directos. b. Impuestos indirectos: a'. Aduaneros. b'. Internos. c'. Sobre transacciones y Registro. d'. Otros Ingresos. c. Tasas. d. Contribuciones especiales. e. Ingresos del Dominio Fiscal. B) Medidas extraordinarias en materia económica y financiera. C) Ingresos Extraordinarios: a. Operaciones de Crédito Público: a'. Finalidad. b'. Ley Especial. c'. Competencia para obligarse. b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales. D) Enumeración de los Ingresos Nacionales: a. Ingresos Públicos Nacionales Ordinarios. b. Ingresos Públicos Nacionales Extraordinarios. 6. Los Gastos Nacionales. 7. Los Créditos Adicionales: A) Facultad de Decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. B) Necesidad y autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso. C) Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional. D) Antecedentes Constitucionales. 8. La Ley de Presupuesto. A) Elaboración del Proyecto de Ley. B) Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas. C) Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley. D) El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas. E) Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto. F) Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto. 9. Las Obligaciones Nacionales. 10. La Contraloría General de la República: A) Naturaleza de la Contraloría General de la República. B) El Contralor General de la República: a. Su carácter de Di-

---

\* Publicado en *Revista del Ministerio de Justicia*, Año XIII, 1964, N° 49, pp. 63 a 124. La actualización y revisión de este estudio ha estado a cargo del Dr. Leopoldo Uztáriz adscrito al Instituto de Derecho Público.



rector General de la Contraloría General de la República. b. Requisitos para ser Contralor General de la República. c. Elección del Contralor General de la República. d. Falta absoluta de Contralor General de la República. e. Falta temporal del Contralor General de la República. f. Informe anual al Congreso. C) Función de la Contraloría General de la República. 11. La Noción del Fisco Nacional. Su crítica: A) La doble personalidad del Estado: a. El Estado-Poder. b. El Estado-Persona Jurídica. B) Crítica de esta diferenciación. 12. Los Institutos autónomos. 13. El Procurador General de la República.

#### IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL:

1. Nociones previas. 2. La Hacienda Pública Estatal. 3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estatal. 4. Los Bienes Estadales. 5. Los ingresos Estadales: A) Ingresos Estadales: a. Ingresos Ordinarios: a'. Prohibiciones Constitucionales a los Estados en materia impositiva. b'. Impuestos sobre el consumo de bienes: a''. Bienes producidos en su territorio. b''. Bienes producidos fuera de su territorio. b. Ingresos Extraordinarios: a'. Provenientes de la administración de los bienes estadales. b'. Ingresos provenientes de las operaciones de Crédito Público. B) Ingresos provenientes del situado constitucional: a. Constitución del situado constitucional. b. Inversión del situado constitucional. c. Intervención del Poder Nacional. C) Ingresos provenientes de asignaciones económicas especiales relacionadas con los bienes que administra el Poder Nacional. 6. Los Gastos Estadales. 7. El Presupuesto Estatal. 8. La Contraloría Estatal.

#### V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL:

1. Nociones previas. 2. La Hacienda Pública Municipal. 3. Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal. 4. Los Bienes Municipales. 5. Los ingresos Municipales: A) Ingresos Municipales: a. Ingresos Ordinarios: a'. Prohibición constitucional en materia impositiva. b'. Ingresos ordinarios. b. Ingresos Extraordinarios: a'. Operaciones de Crédito Público. b'. Enajenación de Ejidos y bienes propios. B) Ingresos Eventuales. 6. Los Gastos Municipales. 7. El Presupuesto Municipal. 8. La Contraloría Municipal.

## I. INTRODUCCION

1. Las instituciones jurídicas de un país no pueden estudiarse en forma estática, sino con su dinamismo temporal característico, reflejo de la mutación social.

Nuestra realidad jurídica positiva, aunque siempre cambiante, no impide la construcción de instituciones financieras constitucionales más o menos estables. Asimismo, esa mutabilidad constitucional permite eliminar y criticar ciertos institutos financieros, que si bien cumplieron una función útil y determinada en cierta fracción de nuestro tiempo histórico-político, al cambiar las épocas y al progresar las instituciones sus

publicistas, se convierten en trabas para el normal funcionamiento de la actividad financiera estatal.

Es por ello, por lo que con el presente estudio<sup>1</sup> nos proponemos dar una visión sistemática de las bases constitucionales vigentes, sobre las cuales descansa la construcción legal de la Hacienda Pública venezolana. Sistematización constitucional, esa, indispensable para emprender el estudio de toda disciplina jurídica. Por otra parte, al analizar las disposiciones constitucionales vigentes, examinaremos las disposiciones constitucionales que son antecedentes explicativos de ellas, en los casos en que ello sea necesario.

El análisis de las bases constitucionales de la Hacienda Pública lo haremos estudiando en primer lugar la Hacienda Pública y sus principios fundamentales y en segundo lugar, analizando en particular las bases constitucionales de la Hacienda Pública Nacional, de la Hacienda Pública Estatal y de la Hacienda Pública Municipal.

## II. LA HACIENDA PUBLICA

### 1. NOCIONES PREVIAS

2. La Hacienda Pública, en un sentido muy general y de conformidad con nuestra Constitución vigente, es el patrimonio del ente que detenta el Poder Público, es decir el patrimonio del Estado Venezolano. Por tanto, ese patrimonio puede definirse como el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Estado Venezolano, para atender a la satisfacción de las

---

1. El origen del presente estudio está en nuestra labor como Secretario de la Comisión Redactora del Proyecto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en el año 1962; proyecto dado a la publicidad con su Exposición de Motivos en mayo de dicho año, por el Ministerio de Justicia.

Este trabajo no constituye ni pretende serlo un estudio de la Hacienda Pública Nacional y ni siquiera un estudio de las disposiciones legales sobre la materia. Solo nos hemos propuesto analizar en forma ordenada y sistemática las disposiciones constitucionales vigentes a partir de 1961 referentes a la Hacienda Pública Venezolana.

Por ello puede revestir especial interés, por otra parte, para los alumnos de los quintos años de nuestras Facultades de Derecho en Finanzas Públicas, pues uno de los temas del Programa Oficial de dicha asignatura es, precisamente, el estudio de las bases constitucionales de la Hacienda Pública que en este trabajo nos hemos propuesto sistematizar.

necesidades colectivas, y realizar sus fines políticos, económicos y sociales.

Ahora bien, tanto el concepto de Poder Público como el de Hacienda Pública, son dos nociones abstractas, con realidad en la sistemática jurídica, pero sin actividad ostensible.

## 2. EL PODER PUBLICO

3. En efecto, el Poder Público no existe en la realidad social como un ente funcionante, sino como un concepto abstracto, una situación jurídica constitucional cuyo ejercicio permite la realización de las funciones del Estado Venezolano. Asimismo, el Estado Venezolano es un concepto también abstracto que detenta el Poder Público, y cuya actuación es ostensible por medio de los órganos del Poder Público. Son esos órganos del Poder Público los que actúan.

En este sentido, expresa el artículo 118 de la Constitución Nacional, que cada una de las ramas del Poder Público tiene sus propias funciones (principio de la separación de poderes), pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

Por otra parte, la actuación del Poder Público no tiene fundamento en sí mismo, sino en el ejercicio del Poder Soberano, es decir, de la Soberanía, y esa Soberanía reside en el Pueblo Venezolano, quien precisamente la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público. Así, en última instancia, el Poder Público y sus órganos, son los representantes del pueblo venezolano. El pueblo elige los órganos del Poder Público y por medio de ellos ejerce la Soberanía. Así lo establece el artículo 4º de la Constitución.

El Poder Público, hemos dicho, se realiza por medio de sus ramas. Sin ellas no tiene actuación real. En esta forma el Poder Público es ejercido por la República, los Estados y los Municipios, órganos que ejercen las ramas del Poder Público, que son respectivamente, el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal. El Poder Nacional o Central en la forma Federativa<sup>2</sup>, está dividido, a su vez, en el Poder Legislativo Na-

---

2. Artículo 2 de la Constitución.

cional, el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Judicial. El Poder Estatal está dividido en el Poder Ejecutivo Estatal y el Poder Legislativo Estatal. El Poder Municipal es ejercido por los Concejos Municipales.

### 3. LA HACIENDA PUBLICA

4. La Hacienda Pública, hemos dicho, es el patrimonio del ente público que ejerce el Poder Público. En la misma forma que nos expresamos en el número anterior respecto del Poder Público, nos podemos referir a la Hacienda Pública. En efecto, la Hacienda Pública está constituida por la Hacienda del Poder Nacional, es decir, la Hacienda Pública Nacional; por la Hacienda del Poder Estatal, es decir, la Hacienda Pública de los Estados; y por la Hacienda del Poder Municipal, o sea, la Hacienda Pública Municipal.

Como consecuencia de lo expuesto, podemos decir que la Hacienda Pública no tiene realidad práctica, sino a través de la Hacienda Pública Nacional, la Hacienda Pública Estatal y la Hacienda Pública Municipal.

### 4. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

5. Esta noción de la Hacienda Pública integrada por la Hacienda Pública Nacional, la de los Estados y la Municipal, que corresponde exactamente a la división del Poder Público en Poder Nacional, Estatal y Municipal, es una innovación de la Constitución vigente. Innovación que por lo demás, se hacía necesaria debido a la confusión existente en esta materia en las Constituciones anteriores.

En efecto, la Constitución de 1953, confundía la noción de Hacienda Pública con la de Hacienda Nacional. Así, en la Sección V del Capítulo III del Título V, al hablar de Hacienda Pública decía que la dirección y administración de ella correspondía al Poder Ejecutivo Nacional<sup>3</sup>. Además, traía una definición de la Hacienda Pública que en realidad era una definición de la Hacienda Nacional. Así, el artículo 120 disponía que la Hacienda Pública estaba integrada por los bienes, ingre-

3. Artículo 19 de la Constitución de 1953.

sos y débitos que formaban el activo y el pasivo de la Nación, y por el producto de los bienes e ingresos cuya administración estaba reservada al Poder Ejecutivo Nacional.

Como vemos, y teniendo como base los razonamientos anteriormente expuestos, la Constitución de 1953 confundía la Hacienda Pública con la Hacienda Nacional, y al definir la Hacienda Pública estaba definiendo la Hacienda Nacional.

El Constituyente de 1953 al elaborar el artículo 120 señalado, transcribió, mal copiado, el artículo 231 de la Constitución de 1947. Esta, en efecto, hablaba de Hacienda Nacional y no de Hacienda Pública; y atribuía al Poder Ejecutivo Nacional la suprema dirección y administración de la Hacienda Nacional y no de la Hacienda Pública, como lo hacía la Constitución de 1953. Sin embargo, la Constitución de 1947 no hablaba de Hacienda Pública como integrada por la Hacienda Nacional, Estadal y Municipal. El constituyente de 1953 desafortunadamente, al hablar de Hacienda Pública, lo que hizo fue confundir las instituciones.

Por otra parte, y en relación a esta materia, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente de 17 de marzo de 1961 que derogó la del 30 de septiembre de 1948 y cuya última reforma parcial se dictó por Decreto N° 150 del 11-6-74 (G.O. N° 1.660 Ext. del 21-6-74), no establece disposición alguna que delimite la Hacienda Pública. Por el contrario, el Proyecto de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, elaborado por el Ministerio de Justicia y la Comisión de Administración Pública acoge la diferenciación y terminología de la Constitución vigente.

## 5. ADVERTENCIA

6. Para una mejor sistematización de la materia, las disposiciones constitucionales acerca de la Hacienda Pública las analizaremos al tratar la Hacienda Pública Nacional. Esos principios, por ser de la Hacienda Pública son aplicables tanto a la Hacienda Pública Nacional, como a la de los Estados y la de las Municipalidades, conforme a lo establecido en el Art. 233 de la Constitución. De esta manera, al tratar de la Ha-

cienda de estos últimos, analizaremos las competencias privativas de ellos, remitiéndonos a los principios establecidos al estudiar la Hacienda Pública Nacional, en lo referente a bases generales de la Hacienda Pública.

### III. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL

#### 1. NOCIONES PREVIAS

7. La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente, y la Constitución de 1953, dan una definición del contenido de la Hacienda Pública Nacional, en la forma siguiente: "La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Federal".

La Constitución vigente eliminó de su texto, toda definición sobre la Hacienda Pública Nacional.

El Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que hemos señalado, la define en la forma siguiente: "Se entiende por Hacienda Pública Nacional, el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones de la República".

#### 2. LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL

8. La Hacienda Pública Nacional, hemos dejado establecido, está enmarcada en el Poder Nacional. La administración de la Hacienda Pública Nacional corresponde al Presidente de la República con el refrendo del Ministerio de Hacienda, tal como lo establece el ordinal 12º del artículo 190 de la Constitución. El establecimiento, organización y control de la Hacienda Pública Nacional está atribuido al Poder Legislativo Nacional, pues según el artículo 139 de la Constitución, corresponde al Congreso legislar sobre las materias de la competencia nacional; y ejercer el control de la Administración Pública Nacional de conformidad con los artículos 234 y 236 de la misma <sup>4</sup>.

4. En la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de diciembre de 1952 se ha establecido lo siguiente:

"A la Hacienda Pública Nacional convergen todos los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la nación así como cuantos bienes y rentas

### 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA HACIENDA PÚBLICA NACIONAL

9. Nuestra Constitución recoge una serie de principios de carácter general relativos a la Hacienda Pública Nacional, referidos a un importante elemento de la misma: los tributos, término que abarca no sólo los impuestos sino también las tasas y las contribuciones especiales<sup>5</sup>. Tales principios son:

#### A) *Principio de la legalidad del tributo* \*

10. Este principio ha existido a través de todas las constituciones nacionales<sup>6</sup> y atiende al clásico aforismo "Nullum tributum sine lege". Está consagrado en el Art. 224 de la Constitución vigente, el cual dispone que no podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos. En esta forma, la ley debe determinar los elementos esenciales de la relación jurídico-tributaria, a saber: los sujetos, pasivo y activo; el hecho imponible; la base imponible; la materia imponible y finalmente, el tipo o alícuota del tributo.

La segunda parte del Art. 224, referente a las exenciones y exoneraciones, difiere grandemente de la disposición que contenía el artículo 125 de la Constitución de 1953.

En efecto, esta Constitución establecía que las franquicias, rebajas y exoneraciones de impuestos, tasas o contribuciones, no podían concederse sino por dos procedimientos: a) Mediante especial permisión de la ley que establece el impuesto,

---

corresponda administrar al Poder Federal. El Fisco Nacional, persona-jurídica, que representa la Hacienda Pública Nacional, no es pues extraño a ningún acto del cual directa o indirectamente pueda originarse un ingreso, una acreencia y en general cualquier acción o derecho perteneciente al patrimonio de la Nación. Así, todos los Ministros están obligados a comunicar al Ministerio de Hacienda los datos relativos a contratos, actos o arreglos que originen ingresos o egresos al Tesoro Nacional".

5. Sobre las distinciones entre las diversas categorías de tributos, véase Carlos M. GIULIANI FONROUGE, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1970, 2ª edición, Vol. I, págs. 271 a 279.
6. Artículo 121 de la Constitución de 1953 y artículo 134 de la Constitución de 1947.

\* V. la jurisprudencia publicada en el Tomo I, pp. 593 y ss.

y b) Mediante la estipulación en tal sentido en un Contrato aprobado por el Congreso Nacional.

El artículo 224 de la Constitución vigente sólo permite el primer procedimiento, y con respecto al segundo, entra en vigor el principio de que la Potestad Tributaria del Estado no puede ser objeto de contratación.

Este principio conlleva dos consecuencias actualmente: a) No pueden concederse exoneraciones ni exenciones de impuestos y contribuciones por medio de contratos, y b) No puede contratarse la facultad impositiva del Estado.

De acuerdo con lo expuesto, se deduce que los contratos que celebre el Ejecutivo Nacional en conformidad con el artículo 126 y el ordinal 15º del artículo 190 de la Constitución vigente, en los cuales conceda exoneraciones o exenciones de impuestos u otras contribuciones, son inconstitucionales, ya que nuestra Constitución ha eliminado esa facultad<sup>7</sup>.

Podría opinarse que cuando en un contrato celebrado por el Ejecutivo Nacional se estipula una exoneración o exención de un impuesto u otra contribución establecidos en una Ley, dicho contrato, para que sea válido tiene que ser aprobado por una ley y por tanto la exoneración o exención resulta en definitiva también contemplada en una ley: la aprobatoria del contrato, con lo que quedaría a salvo el mandato del artículo 177 de la Constitución, de que la ley solamente puede ser derogada o modificada por otra ley.

Sin embargo, esa opinión, a pesar de ser válida en la Constitución de 1953, no es admitida en la actual Constitución.

7. En sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de marzo de 1941 se dejó sentado el principio de que la facultad impositiva del Estado no puede ser materia de contratación, en la forma siguiente:

“Que la teoría de que el impuesto no es negociable ni puede ser materia de contrato es cierta y de muy buena doctrina jurídica, y sería un acierto del Representante de la Nación que la invocase en los casos en que ella fuese aplicable, más no lo es en el caso debatido en esta listis, pues, no puede lógicamente argüirse que cuando el Ejecutivo Federal en uso de sus atribuciones legales, en representación de la Nación y en forma contractual conceda una franquicia legal ya establecida en la ley, como en el caso actual ocurre, se ha negociado de una manera general sobre el impuesto y se le ha hecho materia contratable. En efecto, el impuesto en su concepto general y abstracto no puede ser negociado con un tercero por medio de una cláusula contractual, a no imponer impuestos, porque ni este Poder, ni ningún otro, tienen facultad para ello, no pueden enajenar este derecho del Estado ni comprometer su porvenir...”.



En efecto, la causa de la exoneración o exención en esos casos no estaría en la ley como requiere el artículo 224 de la Constitución, sino en el contrato aprobado por ley, lo cual sería inconstitucional.

### B) *Principio de la generalidad del tributo*

11. El Art. 56 de la Constitución establece que todos están obligados a contribuir a los gastos públicos. Tal disposición consagra el principio de la generalidad del tributo. Ha de advertirse que esta obligación de "todos" no impide el establecimiento de exenciones y exoneraciones, tal como lo establece la misma Constitución en el ya referido Art. 224, sólo que las mismas estarán sometidas a la reserva de la ley. Aunque tales franquicias tributarias constituyen excepciones al principio de la generalidad, el Constituyente las ha consagrado por cuanto son instrumentos generalmente aceptados de política fiscal.

### C) *Principio de la igualdad tributaria* \*

12. De conformidad con lo establecido en el artículo 223 de la Constitución, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo. Esta disposición consigna el principio de la igualdad tributaria. El contenido de la norma, bastante rico, según el análisis efectuado por Florencio Contreras Q.<sup>7bis</sup>, conlleva lo siguiente:

En primer lugar consagra el principio de la justicia distributiva de las cargas públicas. La obligación general de contribuir a las cargas públicas (consagrada en el Art. 56) debe, según esto, ser repartida en forma justa. La igualdad ante el tributo, así como la generalidad del mismo, son las dos columnas en que reposa la justicia tributaria. Por ello no se ha tratado del principio de la justicia tributaria aisladamente, sino

7bis. *V. Disquisiciones Tributarias*, N° 19 de la Colección "Justitia et Jus", Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, 1969, pp. 32 y ss.

\* *V. la jurisprudencia publicada en el Tomo I, pp. 402 y ss.*

de los principios, igualdad y generalidad, a través de los cuales se logra esa justicia tributaria.

Según el Art. 223, la igualdad ante el tributo se logra cuando las cargas se distribuyen en base a dos criterios: en primer lugar, un criterio objetivo: "la capacidad económica del contribuyente", la cual, en términos muy generales, viene dada por la magnitud de su riqueza. Pero este dato objetivo es insuficiente para lograr la igualdad, y de consiguiente, realizar la justicia tributaria; por ello la Constitución consigna otro elemento: el principio de la progresividad del sistema tributario (no de cada tributo en particular) que constituye un criterio subjetivo que introduce la condición personal en la consecución de la igualdad ante el tributo. En términos generales, se puede decir que un tributo es progresivo cuando el tipo impositivo, la tasa (generalmente expresada en un tanto por ciento), aumenta a medida que crece aquella parte de la riqueza que se fija como base del tributo. La progresión se fundamenta, según la doctrina más extendida, en el hecho de que a medida que aumentan los niveles de riqueza la utilidad disminuye; por ello los niveles altos de riqueza son gravados con tipos impositivos más elevados.

El principio de la progresividad del tributo estuvo establecido en la Constitución de 1947, Art. 232 y fue eliminado en la Constitución de 1953. Por otra parte, la progresividad del sistema tributario, tiende a la consecución de uno de los fines específicos del Estado: la redistribución de los ingresos.

Finalmente, el Art. 223 de la Constitución, contiene dos disposiciones de carácter programático que señalan las metas que debe perseguir el sistema tributario: la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

#### D) *Principio de la no confiscación*

13. Nuestra Carta Magna consagra el derecho de propiedad, el cual en virtud de su función social, estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que la ley establezca (art. 99), y por otra parte, prohíbe las confiscaciones (salvo el caso previsto en el art. 250).

En vista de tal normativa, es indiscutible que la tributación no puede llegar a niveles que menoscaben estos derechos. Es por ello que la doctrina ha sostenido que la tributación no puede tener carácter confiscatorio. El problema radica en determinar los límites de la confiscación. En términos generales se puede decir que el criterio es relativo, varía conforme al lugar y al tiempo y según las circunstancias.

E. *Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal*

14. El principio de que no podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal consagrado en el artículo 225 de la Constitución actual es considerado también como tradicional, ya que estuvo consagrado en nuestras Constituciones anteriores<sup>8</sup>. Esta disposición, por otra parte, armoniza directamente con el Título III de la Constitución al hablar de los Deberes, Derechos y Garantías ciudadanas.

F. *Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria*

15. El artículo 226 de la Constitución vigente<sup>9</sup> establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercusiones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: "La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación".

Ahora bien, en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, establece el mismo artículo, que la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada.

8. Artículo 122 de la Constitución de 1953 y Artículo 234 de la Constitución de 1947.

9. Al igual que los artículos 235 de la Constitución de 1947 y 124 de la Constitución de 1953.

Con respecto a esta última palabra, debemos hacer una aclaratoria: Las reglas más modernas sobre aplicación de la Ley, distinguen en la formación de las leyes los términos: sanción, promulgación y publicación, como tres etapas claramente determinadas. La sanción corresponde a la aprobación de la ley por parte de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores. La promulgación corresponde al Ejecútese del Presidente de la República, por el cual ordena que se cumpla y se cuide de la ejecución de la ley. Por último, la publicación es el acto de aparecer la ley al público en la Gaceta Oficial de la República, y por tanto, cuando se hace obligatoria de conformidad con el artículo 1º del Código Civil. Sin embargo, nuestra Constitución vigente de 1961, no distingue, el momento de la promulgación del de la publicación. En efecto, en su artículo 174 dispone: "La Ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente cúmplase en la Gaceta Oficial de la República". Por tanto, al referirse el artículo 226 al término "promulgación" se refiere a su publicación en la Gaceta Oficial de la República una vez que le ha sido dado el Cúmplase o Ejecútese por el Presidente.

Ahora bien, y volviendo al contenido del artículo 226, observamos que para los casos en que la Ley impositiva no establezca plazos, este artículo le establece un plazo de entrada en vigor de sesenta (60) días. Sin embargo, dicho artículo no establece término alguno, para cuando el legislador disponga algún lapso y en esta forma, el dispositivo constitucional carece de efectividad, pues el Legislador, al sancionar una ley impositiva, bien podría establecer un plazo para entrar en vigor de veinticuatro horas que dejaría sin efecto la intención del Constituyente.

Por otra parte, en algunas materias impositivas, es necesario dar plazos muy pequeños para su entrada en vigencia, pues de lo contrario no tendría efecto la modificación o creación del impuesto que se establece. Esto sucede por ejemplo, en materia de impuestos de importación, en el cual si se da un plazo grande desde la publicación de la Ley a la entrada en vigencia de la misma, los importadores podrían burlar fácilmente el dispositivo legal. Es por ello, por lo que en el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que hemos

señalado, se ha hecho distinción en esta materia, señalando en el artículo correspondiente: "No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas y otras contribuciones nacionales que no hubieren sido establecidos por el Congreso en virtud de una Ley. La Ley que los establezca, o los modifique, así como las normas que se dicten para su cumplimiento, deberán fijar un término para su aplicación, el cual no será menor de 15 días, salvo lo que dispongan las leyes especiales en materia de impuestos aduaneros, y, si no lo fijaren, se entenderá que sólo podrán aplicárselo pasados sesenta (60) días continuos después de su promulgación".

En todo caso, lo que establece el artículo 226, debería aplicarse también a los casos de modificaciones tributarias establecidas mediante las facultades extraordinarias que se acuerden al Ejecutivo Nacional en los casos previstos por el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución. Sin embargo, a raíz de la Ley de Medidas Económicas de Urgencia de fecha 29 de junio de 1961, el Ejecutivo Nacional dictó varios Decretos, modificando los impuestos existentes, referentes a la Renta y a las Sucesiones. Dichos Decretos no tenían plazo para su aplicación, sino que entraron en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. Al contrario, los Decretos-Leyes modificatorios de la Ley de Impuesto sobre la Renta dictados por el Presidente de la República conforme a la Ley de Medidas Extraordinarias de 31 de mayo de 1974 establecieron un lapso de 2 días para que entraran en vigencia<sup>10</sup>.

#### 4. LOS BIENES NACIONALES

16. Las atribuciones del Poder Nacional respecto de los bienes de su competencia, están diseminados en la Constitución, y para agruparlos nos guiaremos por la atribución 25º del artículo 136 de la misma, que establece que "es de la competencia del Poder Nacional toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza". Las competencias de los Estados y las Municipalidades las estudiaremos en sus partes respectivas.

10. Decretos N° 249 de 16 de julio de 1974, N° 330 de 13 de agosto de 1974, N° 440 de 1 de octubre de 1974 y N° 712 de 21 de enero de 1975.

A. *Dominio y explotación sobre los bienes nacionales*

17. El principio que rige todo el sistema de bienes está contenido en los artículos 7º y 8º de la Constitución. La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el suelo territorial, el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la Ly.

B) *Las tierras de las Concesiones Mineras*

18. El artículo 103 de la Constitución Nacional establece el principio de la reversibilidad de las concesiones mineras, por el cual las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras, comprendidas las de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad a la Nación sin indemnización alguna al extinguirse por cualquier causa la concesión respectiva.

C) *La explotación de los recursos naturales*

19. El artículo 106 de la Constitución establece el fin de la explotación de los recursos naturales del territorio del Estado, estableciéndose que ésta atenderá a la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio y a la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos.

D) *Las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas nacionales*

20. Es competencia del Poder Nacional, según el ordinal 10º del artículo 136, el régimen y administración de las tierras baldías, las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas del país.

El Ejecutivo Nacional podrá, de conformidad con la ley, vender, arrendar o dar en adjudicación gratuita los terrenos

baldíos; pero no podrá enajenar las salinas, ni otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido. Los baldíos existentes en las islas marítimas, fluviales o lacustres no podrán enajenarse, y su aprovechamiento sólo podrá concederse en forma que no envuelva, directa ni indirectamente, la transferencia de la propiedad de la tierra.

Cabe aclarar aquí, que los baldíos a que se refiere la Constitución son los baldíos nacionales, situados en el Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales, tal como lo establece el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías de 19 de agosto de 1936<sup>11</sup>.

Los demás baldíos, situados en los territorios de los Estados, son considerados como bienes del dominio privado de esas entidades, pero que administra el Ejecutivo Nacional.

#### E) *La enajenación de bienes del dominio privado de la República*

21. Para que el Ejecutivo Nacional pueda enajenar los bienes del dominio privado de la República, tales como las tierras baldías, requiere una autorización de la Cámara del Senado, tal como lo establece el artículo 150, ordinal 2º de la Constitución. Por argumento a contrario de este artículo, los bienes nacionales del dominio público son inalienables e imprescriptibles.

#### F) *La confiscación de bienes*

22. El artículo 102 de la Constitución establece, que no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250, cuyo aparte segundo establece que el Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todo o en parte de los bienes de las personas que aparecieran responsables de dejar de observar por acto de fuerza o derogar por otro medio distinto al señalado en ella, la Constitución Nacional, así como a los principales funcionarios de los go-

---

11. Publicada en *Gaceta Oficial* Extraordinaria de 3 de setiembre de 1936.

biernos que se organicen subsecuentemente si no han contribuido a restablecer el imperio de la Ley. Esta incautación tiene por objeto resarcir a la República de los perjuicios que se le hayan causado, por quienes se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación.

Además, y en relación con la confiscación de bienes, las Disposiciones Vigésima y Vigesimalprimera Transitorias de la Constitución establecen: a) que los bienes a que se refiere el Decreto N° 28 del 6 de febrero de 1958 de la Junta de Gobierno pasan al Patrimonio Nacional, estableciendo los requisitos para ello; y b) que igualmente pasarán al Patrimonio Nacional los bienes pertenecientes a las personas sometidas ante la Comisión Investigadora prevista en la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, a investigación hasta la fecha de promulgación de la Constitución y en razón de hechos o actuaciones anteriores al 23 de enero de 1958, en la cuantía que determina dicha Comisión.

#### G) *Las armas de guerra*

23. Sólo el Estado venezolano puede poseer y usar armas de guerra. Todas las que existan, se fabriquen o se introduzcan en el país pasarán a ser propiedad de la República, sin indemnización ni proceso. La fabricación, comercio, posesión y uso de otras armas serán reglamentados por la ley. Así lo establece el artículo 133 de la Constitución Nacional.

#### H) *Enumeración de los Bienes Nacionales*

24. En base a los principios constitucionales expuestos y los que señalaremos a continuación, puede hacerse una enumeración de los Bienes Nacionales. Acogeremos la enumeración que presenta el artículo 44 del Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como resultado de la ponencia presentada a la Comisión que lo redactó en fecha 10 de marzo de 1961 por el Dr. Florencio Contreras. Dicha enumeración es bastante más exhaustiva y clara que la enumeración de la Ley vigente.



### Son Bienes Nacionales:

a. Los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que, por cualquier título, entraron a formar el patrimonio de la República de Venezuela al constituirse ésta en Estado Soberano y que no hayan salido legalmente de dicho patrimonio.

b. Los que, por cualquier título, haya adquirido o en el futuro adquiriera la República.

c. Los que se hayan destinado o se destinaren al patrimonio de los Institutos Autónomos o a cualquier servicio público de la Administración Pública Nacional.

d. Los bienes, mercancías, armas y efectos en general que por decisión de la autoridad competente, hayan sido decomisados y adjudicados a la Hacienda Pública Nacional de conformidad con la Ley.

e. Los bienes provenientes de herencias vacantes conforme a la ley, sin perjuicio de mejor derecho de terceros mientras no se haya extinguido por otra prescripción la acción de petición de herencia.

f. Las máquinas, útiles, materias primas, material de consumo y demás bienes semejantes, que haya adquirido o produzca o en lo futuro adquiriera la Administración Pública Nacional.

g. Los bienes adquiridos con dineros públicos nacionales, cualquiera sea la persona que detente o los posea o a cuyo nombre figuren siempre que el funcionario competente, al ordenar su adquisición, no haya determinado su destino de conformidad con la Ley.

h. Las carreteras, autopistas, puentes, viaductos, acueductos, gaseoductos, canales, puertos, aeropuertos, cuarteles y demás edificaciones e instalaciones militares; los hospitales, asilos y demás edificaciones e instalaciones de carácter asistencial o social; museos, liceos, escuelas y demás edificaciones e instalaciones de carácter educacional; parques nacionales y en general, todas las obras, instalaciones y edificaciones públicas construidas por la Administración Pública Nacional o adquiridas por ella. No obstante su construcción por la Administración Pública Nacional, no se considerarán Bienes Nacionales las Ca-

tedrales, seminarios, templos, y capillas del culto católico, los cuales pertenecen a las respectivas Diócesis, Vicarías o Parroquias.

i. El mar territorial, los lagos y los ríos; las islas que se formen en ellos, salvo lo dispuesto en contrario en el Código Civil; y sus respectivas playas, en la extensión en que las cubran las aguas en las más altas mareas. El Proyecto de Ley de Aguas elaborado en COPLANARH en 1975 establece que todas las aguas son bienes del dominio público.

j. Los bienes objeto de confiscación en los términos autorizados por la Constitución Nacional.

k. Los bienes muebles considerados abandonados por sus propietarios en favor de la Hacienda Pública Nacional. A los efectos de esta disposición, se consideran abandonados por sus propietarios en favor de la Hacienda Pública Nacional: los vehículos detenidos o retirados de la circulación por las autoridades competentes y no reclamados por sus dueños en los términos establecidos por las Leyes o Reglamentos especiales; los vehículos, cantidades de dinero, efectos y demás bienes recuperados por los Servicios Policiales Nacionales y no reclamados por sus dueños. Así se regula en la Ley de Bienes Muebles recuperados por la Administración Pública de 18 de julio de 1966.

l. Los bienes muebles o inmuebles que, encontrándose en Territorio Nacional, no pertenezcan a los Estados, ni a los Municipios, ni a cualesquiera otros entes públicos, ni a los particulares.

m. Se consideran, por último, Bienes Nacionales los productos y frutos de todos aquellos bienes, que por mandato de la Ley, ella administre, aunque pertenezcan a otros entes públicos.

## 5. LOS INGRESOS NACIONALES

25. Para analizar los ingresos a que hace referencia la Constitución Nacional, los estudiaremos bajo la clásica división de Ingresos ordinarios e Ingresos Extraordinarios.

El fundamento de esta distinción radica en la normalidad o accidentalidad del ingreso. Ordinarios serían aquellos que figuran normalmente en el presupuesto; no así los extraordinarios. Se critica a esta distinción el hecho de que ingresos que eran considerados extraordinarios en la Hacienda clásica (por ej.: los empréstitos), se estiman modernamente como ordinarios. Sin embargo se seguirá la distinción por cuanto, entre otras cosas, es utilizada en nuestro presupuesto estatal<sup>12</sup>.

En la última parte de esta sección referente a ingresos nacionales haremos una enumeración exhaustiva de los mismos. En la primera parte sólo nos limitaremos a desarrollar los que señala la Constitución.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Constitución Nacional, corresponde al Poder Nacional:

#### A) *Ingresos ordinarios*

##### a. *Impuestos directos*

26. En cuanto a los Impuestos directos corresponde al Poder Nacional:

a'. La organización, recaudación y control del impuesto sobre la Renta, regulado por la Ley de Impuesto sobre la Renta de 13 de febrero de 1961, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 669 de 17 de febrero de 1961 y cuya más reciente reforma se estableció por Decreto N° 712 del 21 de enero de 1975<sup>13</sup>.

12. Sobre clasificaciones de los ingresos públicos, véase GIULIANI FONROUGE, *op. cit.*, págs. 199 a 203.

13. En sentencia de 15 de octubre de 1946 de la Corte Federal y de Casación se estableció lo siguiente, al diferenciar el impuesto sobre la Renta del Impuesto sobre los Inmuebles Urbanos: "Cabe establecer, además que estas últimas Ordenanzas difieren sustancialmente de la Ley de Impuesto sobre la Renta en que ésta grava las rentas de todos los órdenes de que gocen los contribuyentes, salvo las excepciones de la propia ley, en tanto que aquéllas gravan los inmuebles mismos, esto es, el capital que éstos representan. Así lo dice expresamente el artículo 1° de la Ordenanza de Impuestos de casas, otros edificios y terrenos sin construcción en el Distrito Maracaibo, artículo concebido así: "Los propietarios de casas, edificios y lotes de terrenos sin construcciones, dentro de la zona urbana del distrito Maracaibo, están sujetos al pago de un impuesto anual por concepto de contribución territorial". De modo que ante la disposición

Aunque el impuesto sobre la renta conserva la estructura que se le dio en la Ley de 1961, ha sido objeto de varias reformas parciales. Al respecto pueden verse las siguientes Gacetas Oficiales: N° 1.448 Ext. del 18-12-1970, N° 1.665 Ext. del 6-7-74, N° 1.677 Ext. del 27-8-74, N° 1.681 Ext. del 2-9-74, N° 1.693 del 7-10-74 y G.O. N° 1720 Ext. del 25-1-75.

b'. La organización, recaudación y control de los impuestos al capital.

c'. La organización, recaudación y control de los impuestos a las sucesiones y donaciones, formas también de imposición al capital, regulados por la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones, y demás ramos conexos, publicada en la G.O. N° 1.077 Ext. del 17 de Enero de 1967.

b. *Impuestos indirectos*

a'. *Aduaneros (externos)*

27. Comprende al Poder Nacional la organización, recaudación y control de las contribuciones que gravan la importación reguladas por la Ley de Aduanas del 23 de Diciembre de 1965, publicada en la G.O. 996 Ext. del 7 de Enero de 1966. El arancel vigente está basado en la nomenclatura arancelaria de Bruselas aplicada al área andina (NABANDINA), publicado en G.O. N° 1.675 Ext. del 30 de agosto de 1974. También pueden citarse las contribuciones por la importación de Bultos Postales y las multas de aduanas.

---

fundamental de esos artículos o sea la creadora del impuesto, el alquiler de los inmuebles a que hace referencia el artículo 2° de ambas Ordenanzas, está considerado sólo como base para el cálculo del impuesto, como un índice del valor de la cosa raíz gravada y a la vez como un medio o arbitrio de recaudación.

Cierto es que el impuesto sobre la renta y el territorial, ambos se establecen y recaudan con ocasión de la cosa inmueble, gravada, pero no por ello puede decirse que se identifican, porque el primero supone el acto comercial, en el amplio sentido del vocablo, del arrendamiento de la cosa, mientras que el otro se cobra sin contemplación a su productividad, sólo por la inmanencia de dicha cosa en poder del contribuyente. El objeto del impuesto es distinto en uno y otro caso: en el uno, lo pechado es el inmueble, o mejor, el hecho de ser dueño de él y por eso recae aun cuando no está arrendado no produzca renta; y en el otro caso, lo pechado es la renta misma, y por eso no recae cuando el inmueble, por naturaleza o por destinación no está arrendado ni produce renta".

b'. *Internos*

28. En cuanto a los Impuestos Indirectos internos corresponde al Poder Nacional:

a". La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de alcoholes y licores, regulados en la Ley Orgánica de la Renta de licores del 16 de Diciembre de 1966 publicada en la G.O. N° 1070 Ext. del 28 de Diciembre del mismo año<sup>14</sup>.

b". La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre producción y consumo de cigarrillos regulados por la Ley de Impuesto sobre Cigarrillos de 9 de febrero de 1961, publicada en G.O. Extraordinaria N° 668 de 15 de febrero de 1961.

c". La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de fósforos, regulado en el Estatuto Orgánico de la Renta Nacional de Fósforos de 24 de marzo de 1950 publicada en G.O. N° 23.190 de 30 de marzo de 1950.

d". La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre producción y consumo de Sal, establecidas en la Ley Orgánica de la Renta de Salinas de 1° de agosto de 1957 publicada en G. O. N° 25.425 de 7 de agosto de 1957. En este sentido véase también, el Decreto de 18 de febrero de 1944 sobre el impuesto que debe pagarse por cada Kilogramo de Sal, publicado en G.O. N° 21.336 de la misma fecha.

e". La organización, recaudación y control de los impuestos sobre productos derivados del petróleo regulados por la Ley de Hidrocarburos del 7 de Agosto de 1967, publicada en la G.O. N° 1.149 Ext. del 15 de Agosto del mismo año.

14. En materia de Impuestos sobre licores la Corte ha establecido en sentencia de 27 de junio de 1950, lo siguiente:

"La diferencia que se dice existir entre impuestos sobre detalles de comercio e impuestos sobre la especie o cosa vendida, no es argumento suficiente para encontrar y menos para justificar límites ni distingos en la prohibición absoluta contenida en la disposición constitucional referente a aguardientes y licores aplicable al caso (artículo 136, ordinal 8° de la Constitución de 1961). La "Patente" señalada a las Agencias de Cerveza en la referida Ordenanza Municipal, así se imponga como atributo para obtener permisos con el fin de poder ejercer tal actividad, constituye en último término, aunque con distinta denominación, un "impuesto" sobre la cerveza, con ocasión o relativo a ella, y tal impuesto está reservado a la competencia federal".

f". La organización, recaudación y control de las contribuciones sobre la producción y consumo de otros bienes que total o parcialmente la Ley reserva al Poder Nacional, ya que la enumeración anterior que hace la Constitución no es taxativa.

c'. *Sobre transacciones y registro*

29. Corresponde al Poder Nacional:

a". La organización, recaudación y control de las contribuciones de Registro, establecidas en la Ley de Registro Público de 31 de junio de 1940, reformada parcialmente por la del 26 de agosto de 1943, publicada en la G.O. Extraordinaria N° 47 de 4 de septiembre de 1943.

b". La organización, recaudación y control de las contribuciones de Timbre Fiscal establecidas en la Ley de Timbre Fiscal de 19 de diciembre de 1958 reformada parcialmente por Ley de 15 de febrero de 1961 publicada en G. O. Extraordinaria N° 668 de esa misma fecha.

c". La Renta Nacional de Estampillas y Papel sellado regulada por el Reglamento de 16 de abril de 1940 publicada en G. O. N° 20.159 de esa misma fecha.

d'. *Otros ingresos*

30. Los demás impuestos no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley. Entre estos podemos citar, los impuestos por concepto de Tránsito Terrestre, registro y matriculación de vehículos establecidos en el Reglamento N° 9 de la Ley de Tránsito Terrestre, de 16 de agosto de 1956; los impuestos sobre la Navegación<sup>15</sup>, y los impuestos sobre tránsito aéreo.

15. Respecto al régimen fiscal de la Navegación, la Corte Federal ha establecido en sentencia de 22 de febrero de 1960 lo siguiente:

"La navegación de acuerdo con el número 26 del artículo 60 de la Constitución (Artículo 136, ordinal 20° de la Constitución de 1961) es materia atribuida al Poder Nacional; y la creación de impuestos a la misma compete igualmente a este poder. En uso de esa competencia, la actividad de la navegación está regida por Ley de 9 de agosto de 1944 y en el Reglamento de la misma se establecen los derechos por la expedición de patentes y licencias. Por

c. *Tasas*

31. De conformidad con los ordinales 9, 20, 22 y 23 del artículo 136 de la Constitución, constituyen ingresos nacionales las siguientes tasas: los Derechos consulares, Faros, Pilotaje, Muelles, Servicio Sanitario, Caleta y Estiba, Habilitaciones de Aduanas, Almacenaje, Correos, Telecomunicaciones, Derechos Portuarios, Derechos de Atraque, fondeo y muelle, Peaje, Aterrizaje, tasas de Tránsito Terrestre, de Aviación Civil, de tránsito en navegación fluvial, y tasas por servicios de justicia <sup>16</sup>.

d. *Contribuciones especiales*

32. Constituyen ingresos nacionales aquellos obtenidos por órganos del Poder Público Nacional, por la contribución de mejoras, prevista en el art. 15 de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social de 4 de Noviembre de 1947, publicada en G. O. N<sup>o</sup> 22. 458 de 6 de Noviembre del mismo año. (Art. 136 C.N. Ord. 15<sup>o</sup>, en concordancia con el Ord. 24).

---

la Ley de Aduanas de 28 de agosto de 1948 se determina lo relacionado con el comercio marítimo exterior y de cabotaje. Y en el Decreto Ejecutivo de 11 de diciembre de 1939 se precisa la tarifa de derechos portuarios en Puerto Sucre. Ahora bien, por virtud del Artículo 40 de la Constitución (Artículo 118 de la Constitución de 1961) el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional; y el artículo 41 (artículo 117 de la Constitución de 1961) de la misma establece de modo imperativo que 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 funciones. De consiguiente, al fijar el artículo 65 de la Ordenanza en cuestión, el impuesto especial por el toque de vapores en Puerto Sucre y utilizar precisamente esa expresión: 'Toque en el Puerto', lo mismo que al someter a control o vigilancia las entradas de buques a los fines del pago de un impuesto municipal referido, está gravando con un impuesto de navegación y legislando sobre una materia de la exclusiva competencia del Poder Nacional; y tal facultad escapa a la acción legal del Poder Municipal, al que por órgano del Concejo Municipal, en el ejercicio de la autonomía que consagra la Carta Fundamental, concierne lo relativo al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas en la Constitución. En estas restricciones está la relativa a la navegación, por lo que el referido impuesto indudablemente colide con los numerales 15 y 26 del artículo 6<sup>o</sup> de la Constitución (Artículo 136, ordinal 20 de la Constitución de 1961), por ser atribuciones del Poder Nacional, la creación, recaudación y control de los impuestos sobre naves y navegación, así como también, el transporte terrestre, marítimo, aéreo, fluvial y lacustre."

16. Véase sentencia indicada en Nota 13.

e. *Ingresos del Dominio Fiscal*

33. Corresponden al Poder Nacional:

a'. Dominio Territorial: Los ingresos provenientes de la explotación y arrendamiento de las Tierras Baldías enajenables situadas en el Distrito Federal, Territorios Federales y Dependencias Federales de las Antillas, regulados por la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19 de Agosto de 1936 publicada en G.O. de 3 de Septiembre de 1936.

b'. Dominio Forestal y Dominio Hídrico: Los ingresos derivados de la explotación de los bosques y aguas situados en territorio del Estado, regulada por la Ley Forestal de Suelos y de Aguas del 14 de Diciembre de 1965, publicada en la G.O. N° 997 Ext. del 8 de Enero de 1966.

c'. Dominio Minero y de Hidrocarburos: Los ingresos derivados del dominio fiscal sobre las concesiones de hidrocarburos reguladas por la Ley de Hidrocarburos de 7 de Agosto de 1967, publicada en la G.O. N° 1.149 Ext. del 15 de Septiembre de 1967; y cuya normativa se aplica a la industria petrolera nacionalizada por la ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los hidrocarburos de 29 de agosto de 1975. También los recursos provenientes del dominio fiscal sobre las concesiones de minas establecidas en la Ley del 28 de Diciembre 1944 publicada en la G.O. N° 121 Ext. de 18 de Enero de 1945. Finalmente los ingresos provenientes de la explotación de las salinas, reguladas por la Ley Orgánica de la Renta de Salinas del 1° de Agosto de 1957 publicada en G.O. N° 25.425 del 7 de Agosto de 1957.

d'. Dominio Industrial y Comercial:

34. También corresponden al Poder Nacional los ingresos derivados de las propiedades nacionales así como aquellos provenientes de las ganancias en operaciones cambiarias establecidas en el ordinal 7 del artículo 136 de la Constitución y reguladas por la Ley del Banco Central de Venezuela del 30 de octubre de 1974 (G.O. N° 1711 Extr. de 30-12-74) y el Convenio entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela de 18-2-73 (G.O. N° 30039 de 21-2-73) modificado



por convenios de 8-1-75 (G.O. N° 30596 de 13-1-75) y de 10-9-75 (G.O. N° 30792 de 11-9-75).

B) *Medidas extraordinarias en materia económica y financiera*

35. El Congreso Nacional, de conformidad con lo establecido en el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución, aprobó en el año de 1961 una Ley de Medidas Económicas de Urgencia publicada en G.O. N° 26.590 de 29 de Junio del mismo año. En virtud de tal Ley se autorizó al Presidente de la República para modificar las leyes de impuesto sobre la renta y la del impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos.

Recientemente, el 30 de Mayo de 1974, el Congreso mediante la Ley Orgánica autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en las materias económicas y financieras allí determinadas. (G.O. 30.412 del 31-5-74). Haciendo uso de estas facultades, el Ejecutivo Nacional dictó una serie de Decretos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

1. Decreto N° 151, el cual dicta el Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela. G.O. 30.430, 21-6-74.

2. Decreto N° 150, que reforma parcialmente la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (en relación al principio de la no afectación de recursos: Art. 184). G.O. 1.660 Ext., 21-6-74.

3. Decreto N° 343, por el cual se reformó la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. G.O. N° 1.682 Ext. 2-9-74.

4. Decreto N° 507, por el cual se dicta la Ley del Banco Central de Venezuela G.O. 1.706 Ext., 26-11-74.

5. Decreto N° 580, el cual reserva al Estado la industria de explotación del hierro. G.O. 30.577, 16-12-74.

10. Decreto N° 712, último dictado en la serie de decretos que introdujeron modificaciones en la Ley de Impuestos sobre la Renta. G.O. 1.720 Ext., 25-1-75.

11. Decreto N° 797, por el cual se dicta la Ley del Banco Industrial de Venezuela. G.O. 30.662, 7-4-75.

12. Decreto N° 859, por el cual se reformó parcialmente la Ley del Trabajo G.O. 1.734 Ext., 25-4-75.

13. Decreto N° 868, por el cual se dictó la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. G.O. 1.739 Ext. 13-5-75.

### C) *Ingresos Extraordinarios*

#### a. *Operaciones de Crédito Público*<sup>17</sup>

36. La Constitución Nacional atribuye al Poder Nacional, así como a todos los órganos legítimos del Poder Público la facultad de utilizar el Crédito Público regulado por la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959 publicada en G.O. N° 26.035 de 13 de agosto de 1959. En efecto, los artículos 231 y 232 del Título sobre Hacienda Pública de la Constitución Nacional contienen las disposiciones sobre Crédito Público, que podemos sistematizar así:

#### a'. *Finalidad*

37. Sólo podrán contratarse empréstitos para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia Nacional.

#### b'. *Ley Especial*

38. Las operaciones de Crédito Público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la Ley Orgánica respectiva.

#### c'. *Competencia para obligarse*

39. El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con la Ley orgánica respectiva.

---

17. Sobre el Crédito Público V. Luis CASADO HIDALGO, "Régimen Legal del Crédito Público en Venezuela", en *Revista de Control Fiscal*, Nos. 76 y 77, Caracas, 1975.

Entre los títulos o instrumentos de Crédito Público se encuentran las Letras del Tesoro, las Cédulas Hipotecarias, los Bonos de la Deuda Agraria, los Bonos de la Avenida Bolívar y los Títulos de la Deuda Pública.

Por otra parte, la facultad para negociar empréstitos Nacionales le corresponde al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 190, ordinal 13 de la Constitución.

b. *Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales.*

40. Constituyen ingresos extraordinarios, el producto de la enajenación de los bienes nacionales enajenables, tales como las tierras baldías enajenables situadas en el Distrito Federal, Territorios Federales y los Estados de la República, según lo establece la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 19 de agosto de 1936, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria de 3 de septiembre de 1936.

#### D) *Enumeración de los Ingresos Nacionales*

41. El Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, trae en la sección correspondiente a los Ingresos Públicos Nacionales, los artículos 93 y 94 que enumeran exhaustivamente los Ingresos Públicos Nacionales, aprobados en la sesión del día 15 de septiembre de 1961 de la Comisión que lo redactó. Dichos artículos formaron parte de la ponencia presentada por el Dr. Florencio Contreras, y transcribimos su contenido en el presente estudio por considerarlo de sumo interés doctrinal:

a. *Ingresos públicos nacionales ordinarios*

42. Son:

a'. El producto de los impuestos, tasas y otras contribuciones nacionales.

b'. El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades competentes, no atribuido por la Ley a otra entidad de carácter público.

c'. Los intereses moratorios devengados por cualesquiera clases de créditos a favor de la República.

d'. El producto de la administración de los bienes o servicios nacionales y de los establecimientos industriales de la República.

e'. Los proventos que satisfagan a la República los Institutos Autónomos.

f'. Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza, correspondientes al Estado por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género que los produzcan.

g'. El producto de los contratos celebrados por la República y que no fueren de los mencionados en las letras b' y c' de la letra b correspondiente a ingresos públicos nacionales extraordinarios que señalaremos más adelante.

h'. Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos nacionales o de los bienes nacionales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas ante cualquier autoridad, y depositada por ésta en Bancos u otros Institutos de Crédito.

i'. El producto de los remates de bienes, mercancías y efectos decomisados, o confiscaciones, o considerados abandonados conforme a lo que prevé el Proyecto de Ley Orgánica y otras leyes.

j'. Las rentas que han estado o estuvieren constituidas a favor de la República.

k'. Cualesquiera otros que determinen las Leyes Especiales.

b. *Ingresos públicos nacionales extraordinarios*

43. Son:

a'. El producto de los impuestos y otras contribuciones extraordinarias que decreta el Congreso.

b'. El producto de los empréstitos públicos y el de las demás operaciones de crédito público, contratados de conformidad con la Ley de Crédito Público.

c'. El producto de la venta de los bienes nacionales.

d'. Las cantidades de dinero que se donaren o legaren en favor de la República y las provenientes de herencias declaradas vacantes.

#### 6. LOS GASTOS NACIONALES

44. El artículo 227 de la Constitución, dispone en forma expresa que no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto.

En esta forma, todos los gastos y erogaciones que se hagan del Tesoro Nacional, tienen que ser previstos apriori en la Ley de Presupuesto.

#### 7. LOS CREDITOS ADICIONALES

A) *Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.*

45. El Presidente de la República, de conformidad con lo establecido en el ordinal 14 del artículo 190 de la Constitución, puede decretar Créditos Adicionales al Presupuesto.

B) *Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso.*

46. De conformidad con los artículos 178, ordinal 6º, 190 ordinal 14 y 227 de la Constitución, el Presidente de la República para poder decretar un crédito adicional a la Ley de Presupuesto necesita la previa autorización de las Cámaras Legislativas actuando en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada del Congreso.

C) *Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional.*

47. El artículo 227 de la Constitución establece, que sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, cuando sean:

- a. Para gastos necesarios:
- a'. no previstos.
- b'. o cuyas partidas resulten insuficientes, y
- b. Siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender a la respectiva erogación.

#### D) *Antecedentes Constitucionales*

48. La Constitución de 1947 traía una disposición similar a la que comentamos. Sin embargo, la Constitución de 1953, en su artículo 108, ordinal 5º y 121, traía la atribución del Presidente de la República de decretar Créditos Adicionales sin la previa autorización del Congreso, lo que constituía un escape de erogaciones incontrolable y que desequilibraba el presupuesto.

### 8. LA LEY DE PRESUPUESTO <sup>18</sup>

#### A) *Elaboración del Proyecto de Ley*

49. En materia del Poder Nacional, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto corresponde al Ejecutivo Nacional, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 228 de la Constitución.

#### B) *Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas.*

50. El Artículo 228 dispone que el Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la Ley Orgánica respectiva, el Proyecto de Ley de Presupuesto.

En relación a esto, debemos observar, que la Constitución señala la exigencia de una Ley Orgánica que regule la elaboración y la época de presentación de la Ley de Presupuesto. Indistintamente, esa Ley Orgánica puede ser, tanto la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que tradicionalmente ha traído las normas generales sobre presupuesto, como una Ley Orgánica

18. Sobre Presupuesto Público, véase Luis BRITO GARCIA, *El Presupuesto del Estado*, Publicaciones de la Contraloría General de la República, Caracas, 1968.

de Presupuestos. Esta última idea se ha acogido en la Comisión de Administración Pública, y se ha elaborado una Ley Orgánica de Presupuestos, que debió haber ido a las Cámaras Legislativas en bloque con otros tres proyectos de leyes: la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley Orgánica de Instituciones Autónomas.

Para subsanar la falta de indicación de la época de presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto en el artículo 228 de la Constitución, el Constituyente, en la Disposición Transitoria Decimooctava de la misma, dispone que mientras la Ley Orgánica respectiva fije la oportunidad para la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, éste será presentado anualmente dentro de los quince días primer de las sesiones ordinarias de las Cámaras; que según el artículo 154 de la Constitución, comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año. Ahora bien, la Ley Orgánica que actualmente regula esta materia, es como dijimos, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Esta fue reformada en 16 de marzo de 1961, dejando sin efecto la referida Disposición Decimooctava Transitoria de la Constitución, al disponer en su artículo 181, Párrafo 3º, que el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, con su correspondiente Exposición de Motivos, será sometido al Congreso por el Ministerio de Hacienda el día 2 de octubre de cada año. La razón de este cambio de fecha en la presentación del Proyecto de Presupuesto radica en el cambio habido en el ejercicio económico-fiscal anual, que de conformidad con el artículo 180 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente, comienza el 1º de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo año, contrariamente a lo que disponía la Ley reformada y que había sido tradicional en nuestro régimen fiscal, y era que el ejercicio anual comenzaba el 1º de junio de cada año terminando el 30 de junio del año siguiente.

### C) *Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley.*

51. Contrariamente a la Constitución de 1953, que no exigía la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto a

una Cámara determinada, la Constitución vigente en su artículo 153, ordinal 1º establece, que es atribución de la Cámara de Diputados, iniciar la discusión del Presupuesto y de todo proyecto de Ley concerniente al régimen tributario.

#### D) *El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas*

52. Dispone la segunda parte del artículo 228 de la Constitución que las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Presupuesto.

Por lo demás, una vez presentado el Proyecto al Congreso, debe seguir el proceso normal de una Ley formal hasta su respectiva sanción<sup>19</sup> y promulgación.

#### E) *Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto.*

53. En la Constitución de 1953, artículo 81, ordinal 5º se dejaba establecido que era atribución de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores, sancionar el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos que presentare el Poder Ejecutivo Nacional, y que ese Proyecto, entraría en vigencia el primero de julio de cada año aun cuando no hubiese sido sancionado para tal fecha.

Ahora bien, la Constitución de 1961 eliminó de su articulado esta norma, y sólo dejó la indicada en la Disposición Transitoria Decimoctava, ya comentada. Sin embargo, ya vimos que la disposición Decimoctava de la Constitución ha dejado de aplicarse en virtud de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 16 de marzo de 1961. Esa misma reforma no establece como obligatorio que la Ley de Presupuesto entre en vigencia a partir del inicio del año económico, o sea, desde el 1º de enero de cada año, sino que su artículo establece que si para el primero de enero no se hubiese sancionado el Presupuesto del año económico que prin-

19. Capítulo V del Título V de la Constitución referente a la "Formación de las Leyes".



cipia ese día, el Presupuesto anterior continuará vigente hasta que el nuevo sea promulgado.

F) *Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto.*

54. En principio la Ley de Presupuesto tiene una vigencia de un año. Ya se dijo anteriormente que el art. 181 de la L.O.H.P.N. establece como atribución del Ejecutivo Nacional el formular el proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al año económico siguiente al de la fecha de su presentación. El año económico comienza el 1º de enero de cada año y termina el 31 de diciembre del mismo año (art. 180 "ejusdem").

Excepcionalmente una Ley de Presupuesto puede tener una vigencia superior a un año. Es el caso mencionado anteriormente de la falta de sanción oportuna del Proyecto de Ley de Presupuesto (art. 182 de la L.O.H.P.N.).

9. LAS OBLIGACIONES NACIONALES

55. En relación con las obligaciones del Poder Nacional, es aplicable el artículo 232 ya señalado de la Constitución, que dispone que el Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las Leyes.

10. LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

56. El artículo 139, aparte tercero de la Constitución Nacional establece que el Congreso ejerce también el control de la Administración Pública Nacional en los términos establecidos en ella. La forma como el Congreso ejercerá ese control está establecida en el Capítulo II del Título VIII que trata específicamente de la Contraloría General de la República.

A) *Naturaleza de la Contraloría General de la República.*

57. Según el artículo 236 de la Constitución, la Contraloría General de la República es un órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública,

y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.

B) *El Contralor General de la República.*

a. *Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República.*

58. La Contraloría General de la República, actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor General de la República, tal como lo establece el artículo 237 de la Constitución.

b. *Requisitos para ser Contralor General de la República*

59. El mismo artículo antes citado, establece que para ser Contralor General de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar.

c. *Elección del Contralor General de la República*

60. Tal como establece el artículo 238 de la Constitución, las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta elegirán al Contralor General de la República dentro de los primeros treinta días de cada período constitucional.

d. *Falta absoluta del Contralor General de la República*

61. En caso de falta absoluta del Contralor General de la República, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta procederán a hacer una nueva elección para el resto del período Constitucional.

e. *Falta Temporal del Contralor General de la República*

62. Establece el aparte 3º del artículo 238 de la Constitución que las faltas temporales y accidentales del Contralor General de la República y la interina, en caso de falta absoluta mientras provea la vacante, serán llenadas en la forma que determine la ley y la nueva Ley Orgánica de la Contraloría atribuye al Director General de la Contraloría estas suplencias.

f. *Informe anual al Congreso*

63. Dispone el artículo 239 de la Constitución, que el Contralor General de la República presentará anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funciones obligados a ello. Igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

C) *Función de la Contraloría General de la República*

64. De conformidad con lo establecido en el artículo 234 de la Constitución Nacional, corresponde a la Contraloría General de la República, el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como las operaciones relativas a los mismos. La Ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención.

Rige en la materia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del 18-12-74, G.O. N° 1.712 Ext. del 6-1-75 reformada por Ley de 19 de Junio de 1975 publicada en la G.O. N° 1.756 Ext. de 30 de Junio de 1975; y su Reglamento, publicado en la G.O. N° 1.737 Ext. del 6 de Mayo de 1975. Asimismo, los reglamentos internos publicados en G.O. N° 1735 Extr. de 30-4-75.

11. LA NOCION DEL FISCO NACIONAL. SU CRITICA.

A) *La doble personalidad del Estado*

65. En la segunda mitad del siglo pasado tuvo gran auge la corriente jurídica que sostenía que el Estado ostenta una doble personalidad, según el carácter jurídico de su actuación. Cuando actúa ejerciendo funciones públicas, función privativa del Estado, es sujeto único de ellas. En cambio, puede también actuar realizando actos o negocios jurídicos de índole privada o patrimonial, como otra persona jurídica cualquiera. En el primer caso se dice que se trata del Estado Poder o de la "puissance publique", en tanto que en el segundo caso el Estado es persona jurídica al mismo título que las demás, y lle-

va el nombre de Fisco, tal cual lo dispone el artículo 1º de la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Nacional<sup>20</sup>.

a. *El Estado-Poder*

66. Según esta teoría, el Estado es en efecto titular de funciones atribuidas a sus órganos de una manera exclusiva. Tales son las funciones públicas. En ejercicio de esas funciones, el Estado realiza una actividad primordial: los actos de autoridad o imperio.

Estos eran los actos en que la administración actuaba como autoridad, imponiéndose coactivamente a los administrados, en ejercicio de su "imperium".

Nuestra Constitución vigente, contiene la explícita afirmación de la personalidad del Estado-Poder. Citemos algunos ejemplos: El Estado otorga la garantía de los derechos ciudadanos<sup>21</sup>. El Estado tiene sus propios fines. El Estado sólo puede poseer armamentos de guerra<sup>22</sup>.

20. Sobre la Doble personalidad del Estado en Venezuela, la Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de marzo de 1941 expuso: "La Hacienda Nacional considerada como persona jurídica se denomina Fisco Nacional, formando así un organismo autónomo distinto de la entidad también autónoma y con personería jurídica denominada "La Nación". La personería jurídica de la Nación emerge del Código Civil que así lo declara, la de la Hacienda Nacional, en su aspecto de Fisco Nacional, emerge de su respectiva Ley Orgánica que como tal lo considera. Cuando la Nación en su carácter de persona jurídica actúa judicialmente, ya como demandante, ya como demandada, estará siempre integralmente representada por el funcionario a quien la Constitución Nacional asigna expresamente tal atribución, o sea, el Procurador General. El Fisco Nacional, como entidad autónoma provista de personería jurídica por la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, estará representada en juicio también por el Procurador General, pero con el carácter de Fiscal Nacional de Hacienda que le asigna la Ley Orgánica. Es en tal concepto que el artículo 12 de esta Ley ordena que toda demanda, oposición, sentencia o providencia que obre contra el Fisco Nacional, se participe por la vía más rápida al Procurador General de la Nación y al Contralor General. Es evidente, pues, que cuando se demanda integralmente a la Nación en su aspecto de persona jurídica, para que convenga en dar cumplimiento a alguna estipulación contractual que la obligue, o para que reconozca algún derecho derivado de un contrato o de la Ley, no es la Hacienda Pública en su fisonomía jurídica de Fisco Nacional a la que se requiere, siendo, naturalmente, al Representante de la Nación a quien debe pasarse la citación legal correspondiente, a efecto de que acuda a defenderla. La Nación, investida de personería jurídica por el Código Civil, para todas sus controversias judiciales, tiene para la defensa de sus intereses un Representante especial creado por la Constitución Nacional y es el funcionario denominado Procurador General de la Nación."

21. De una manera literal en los artículos 72, 73, 77, 83, 98 y 106 de la Constitución.

22. Artículos 118 y 133 de la Constitución.

b. *El Estado-Persona jurídica*

67. El Estado como sujeto de negocios jurídicos de índole privada o patrimonial es el Estado-Persona jurídica o Fisco. Según la teoría que comentamos, el Estado como persona jurídica realiza actos de gestión, que son los actos en que la administración procedía igual que los particulares, según las formas de derecho privado.

Por otra parte, debemos señalar que el Código Civil incluye en el artículo 19, entre las personas jurídicas al Estado y las asociaciones, corporaciones y fundaciones lícitas de carácter privado.

B) *Crítica de esta diferenciación*

68. Modernamente ha dejado de utilizarse la distinta nomenclatura del Estado-Poder y Estado-Persona; pero a pesar de ello, continúa manteniéndose débilmente la diferencia entre una y otra especie de actos jurídicos: los actos administrativos (públicos, de autoridad) y los actos de carácter civil o mercantil (privados, de gestión), que quedan asimismo diferidos a distintas jurisdicciones, respectivamente: la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción ordinaria.

Desde el punto de vista técnico es preferible distinguir la naturaleza del acto, sin que haya necesidad de referirlo a uno u otra personalidad: al Estado-Poder o al Estado-Persona. El acto estatal será siempre de Derecho Público, en tanto que el acto civil o mercantil pertenecerá al Derecho privado, y ello producirá como efecto la determinación de una distinta competencia para recurrirlos. En un caso, pertenecerá la competencia a Tribunales contencioso-administrativos, y en el otro a los Tribunales ordinarios.

Por otra parte, el Fisco fue, en efecto, concebido históricamente como un medio técnico para convertir en jurídica una parte de la actividad del Estado. Sin embargo, el Estado de Derecho, prototipo del Estado Moderno, se halla íntegramente regido por las reglas jurídicas, sin escisión posible. En tales condiciones no puede persistir la imagen de un Estado bifonte. Tal como decía Ferrara: "Su personalidad es única; sólo el

ámbito en que se mueve es plúrimum, y así como el hombre con dos trajes no por ello tiene dos figuras, el Estado que obra iure imperii no es el "sospia" del que obra iure gestionis". En definitiva, el Estado ostenta una personalidad única que comporta un "status mixto"<sup>23</sup>.

La distinción entre Estado y Fisco, no existe en nuestra Constitución. Si bien habla algunas veces de Estado y otras veces de República, se refiere siempre a una sola y misma persona: al Estado como detentador del Poder Público.

En base a lo expuesto, somos de la opinión de que el concepto de Fisco Nacional como persona jurídica separada del Estado, debe desaparecer de nuestra legislación, ya que el sentido general de nuestra Constitución vigente no da cabida a dicha distinción de personalidad<sup>24</sup>.

Este criterio lo ha acogido el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, eliminando el concepto de Fisco Nacional de su articulado, entendido como persona jurídica.

Por otra parte, es conveniente señalar que el concepto de Fisco Nacional con personalidad jurídica propia, existe en las normas de Hacienda Nacional desde el Código de Hacienda de 1867, elaborado en una época de la teoría del Derecho Público, bastante alejada de las nociones contemporáneas.

---

23. V. en A. MOLES CAUBET, "La Personalidad Jurídica del Estado", *Revista de la Facultad de Derecho*, N<sup>o</sup> 8, pág. 47.

24. Esta circunstancia puede notarse en la Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 31 de julio de 1951, que expuso:

"En verdad que el Fisco Nacional es persona jurídica y que a éste se refiere expresamente el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Mas, para el caso de autos tal circunstancia carece de interés, pudiendo considerarse como sinónimos Fisco Nacional y Nación; existe la misma razón jurídica, política o económica que tuvo en cuenta el Legislador para eximir de prestar fianza al Fisco Nacional; tan solvente es la Nación como el Fisco; es la Nación la que en definitiva paga o recibe por intermedio de su Administrador o Tesorero, el Fisco Nacional. Basta para evidenciar esta verdad la definición que de Fisco Nacional hace la Ley antes citada: Artículo 1<sup>o</sup>. 'La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Federal. La Hacienda, considerada como persona jurídica, se denomina Fisco Nacional'. Por último, en el Título Preliminar de la citada Ley se habla indistintamente de 'Nación, Fisco y Fisco Nacional'."

## 12. LOS INSTITUTOS AUTONOMOS

69. Tradicionalmente, las normas generales que regulan los Institutos Autónomos en nuestro país, se encuentran en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Sin embargo, la proliferación de entes autónomos, con patrimonio propio e independiente del patrimonio del Estado, y con personalidad jurídica propia, ha producido que se sienta la urgente necesidad de regular, con una legislación propia, todo lo relativo a los Institutos autónomos. En el año de 1971 se elaboró en la Comisión de Administración Pública un proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, el cual tiene como antecedentes inmediatos los proyectos de 1961 y 1968, realizados, el primero, con la asesoría del Dr. Antonio Moles Caubet, y el segundo por el autor, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda, respectivamente.

La Constitución vigente, en su artículo 230, trae una disposición referente a Institutos Autónomos, que establece que sólo por Ley, y de conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse Institutos autónomos. Esta disposición, tiene por objeto, lo que se había considerado una gran necesidad, y es limitar las facultades del Ejecutivo Nacional para crear Institutos Autónomos. Estas facultades estaban determinadas en la Constitución derogada de 1953, artículo 108, ordinal 3º, que establecía que el Presidente de la República en Consejo de Ministros podía crear nuevos servicios públicos autónomos o dependientes de la administración nacional, y suprimir y modificar los que existían. Pues bien, con la nueva Constitución, sólo pueden crearse nuevos institutos autónomos por Ley. Respecto a los servicios públicos sin autonomía patrimonial y jurídica, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, puede decretar su creación, modificación o supresión, pero con las siguientes limitaciones:

1. En caso de urgencia comprobada.
2. Durante el receso del Congreso; y
3. Con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso. Así lo establece el artículo 190 de la Constitución, en su ordinal 11º.

Creemos conveniente destacar algunas normas fundamentales del Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas<sup>25</sup>, en relación con los Institutos Autónomos. El artículo 2º del citado Proyecto establece que son "institutos Autónomos los servicios u órganos de la Administración Pública Nacional, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, para realizar un cometido estatal, creados conforme a las previsiones de la presente Ley". Este proyecto no limita a ciertas actividades la existencia de los institutos autónomos, como lo hacía el proyecto del 1961.

Es conveniente anotar que el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas, regula, además de los institutos autónomos, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las empresas del Estado (art. 1º).

### 13. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA

70. Las atribuciones que según la Constitución de 1953 estaban atribuidas al Procurador General de la Nación, fueron modificadas en la Constitución vigente de 1961, en el sentido de atribuir ciertas de esas facultades al Procurador General de la República<sup>26</sup>, y otras al Fiscal General de la República<sup>27</sup>. En esta delimitación de funciones, y en relación con la Hacienda Pública Nacional, le corresponde al Procurador General de la República, representar y defender judicialmente o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República.

La importancia de la reforma introducida por la Constitución de 1961, consiste en la separación de la "Abogacía del Estado" ejercida por el Procurador General de la República, del Ministerio Público ejercido por el Fiscal General de la República. En la materia rigen la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20 de Octubre de 1965, G.O. Nº 27.921 del 22-12-1965 y su Reglamento, G.O. 30.073 del 5-4-1973.

25. Véase Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo II, págs. 485 y sigs.

26. Artículo 203 de la Constitución.

27. Artículo 220 de la Constitución.



#### IV. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL

##### 1. NOCIONES PREVIAS

71. Ante todo, creemos necesario justificar el Título de este Capítulo, al emplear la palabra "Estadal" en vez de "Estatal".

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, "Estadal" significa: "Medida longitudinal tomada de la estatura regular del hombre, que se ha usado para apreciar alturas y profundidades, y que tiene cuatro varas, equivalente a tres metros de largo y 334 milímetros". Por el contrario, la palabra Estatal, significa "Perteneiente o relativo al Estado".

Sin embargo, de la Exposición de Motivos como del propio texto constitucional de 1961, se desprende la utilización del término "estadal" para referirse a los Estados Federados. La especificación de esto consta en la propia Exposición de Motivos cuando dice textualmente: "consideró la Comisión que por razones históricas... conviene conservar la denominación "Estados" para las entidades políticas fundamentales que integran la República; y para distinguir lo relativo a dichas entidades, de lo que es competencia del Estado Federal, se pronunció por usar el neologismo "estadal", considerando que el calificativo "estatal" se atribuye más bien a la unidad política nacional constituida por el "Estado".

El Poder Federal como integrante del Poder Público, es detentado por las personas jurídico-públicas, denominadas Estados, que según el artículo 16 de la Constitución son entidades políticas autónomas e iguales.

##### 2. LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL

72. Cada Estado de la República tiene un conjunto de bienes, ingresos y obligaciones, y ello es precisamente lo que constituye la Hacienda Pública Estadal.

La Administración de la Hacienda Pública Estadal, corresponde en cada Estado al Poder Ejecutivo Estadal, según determina el artículo 17 de la Constitución. Su organización

corresponde al Poder Legislativo Estadal, según señala el artículo 20 de la Constitución. Y su control corresponde a la Contraloría del Estado.

Por otra parte, podemos señalar, que ciertos Estados de la República tienen su propia Ley Orgánica de Hacienda Estadal, que regula sus respectivas Haciendas. En efecto en 1964 estaban vigentes, entre otras, las siguientes leyes: La Ley Orgánica de Hacienda del Estado Anzoátegui de 28 de junio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda de 27 de julio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Cojedes, de 26 de junio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Lara de 22 de julio de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Aragua de 27 de junio de 1953; el Estatuto de Hacienda del Estado Táchira de 28 de diciembre de 1951; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Trujillo de 22 de diciembre de 1961; la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Portuguesa de 19 de julio de 1961.

Sin embargo, y tal como hemos señalado anteriormente, dispone el artículo 233 de la Constitución, que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados en cuanto sean aplicables.

### 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL

73. Las normas constitucionales establecidas en el Título VIII de la Constitución, son aplicables a la Hacienda Estadal por referirse a la Hacienda Pública. Por tanto, todos los principios constitucionales señalados en la Parte III de este estudio correspondientes a la Hacienda Nacional, son aplicables a la Hacienda Estadal, en cuanto no sean contrarios a los principios constitucionales que señalamos en la Parte IV<sup>28</sup>.

### 4. LOS BIENES ESTADALES

74. La única referencia que hace la Constitución a los bienes de los Estados, está comprendida en el ordinal 3º del

---

28. Véase N° 7 y siguientes.

artículo 17 de la Constitución, por el cual se dispone que es de la competencia de cada Estado, la administración de sus bienes<sup>29</sup>.

## 5. LOS INGRESOS ESTADALES

75. Los Estados tienen una competencia residual respecto a la competencia del Poder Nacional y del Poder Municipal. En efecto, el artículo 17, ordinal 7º, dispone que es de la competencia de cada uno de los Estados todo lo que no corresponda, de conformidad con la Constitución, a la competencia Nacional o Municipal.

Por otra parte, el mismo artículo 17 en su ordinal 3º, establece que es de competencia de cada uno de los Estados, la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 de la Constitución (referente al situado constitucional) y 235 (referente a la posibilidad de extensión de las funciones de la Contraloría General de la República a las administraciones estadales) de la misma Constitución.

---

29. En materia de Tierras Baldías de los Estados la Corte Federal en sentencia de 15 de julio de 1955 ha señalado lo siguiente: "Respecto de los terrenos baldíos, la propiedad de los Estados... sobre ellos, es consecuencia de la presunción que a su favor establece el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, precepto ese que más que presumir estatuye dicha propiedad cuando establece: 'Los terrenos baldíos de los Ejidos son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales y en las Islas del Mar de las Antillas, son del dominio privado de la Nación...'"

En la misma materia, la misma Corte en sentencia de 4 de noviembre de 1952 ha establecido:

"La Corte desecha el criterio sustentado por el actor, de que según el alcance del párrafo único del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los bienes baldíos pertenecientes a los Estados se equiparan a los nacionales, y por ende, afirma el actor: 'toda disposición legal que rijan a los bienes nacionales debe aplicarse a los baldíos'. El sentido de la mencionada disposición está al margen de la interpretación que ha querido atribuirle el demandante. Ella estatuye que 'los bienes pertenecientes a los Estados y que administra el Poder Federal, conforme a la Constitución Nacional, se entienden sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales, salvo lo que dispongan las leyes especiales que rijan aquellos bienes'. Esa igualdad en cuanto a la sumisión del régimen es en lo referente a la Administración de los mencionados bienes baldíos, sin que pueda llegarse a la conclusión de que tal circunstancia haga variar el derecho de propiedad que corresponde a los Estados como titulares efectivos de las tierras baldías ubicadas en sus respectivas jurisdicciones."

Examinemos los ingresos, que según nuestra Constitución, pueden tener los diversos Estados de la República:

A) *Ingresos Estadales*

a. *Ingresos Ordinarios*

a'. *Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva.*

76. La Constitución vigente, en su artículo 18 establece unas prohibiciones en materia impositiva a los Estados. Veamos:

a". Los Estados no podrán crear aduanas ni impuestos de importación, exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de competencia nacional<sup>30</sup> o municipal<sup>31</sup>.

b". Los Estados no podrán gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.

c". Los Estados no podrán prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

d". Los Estados no podrán crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o sub-productos.

b'. *Impuestos sobre el consumo de bienes.*

77. De la lectura de las prohibiciones señaladas anteriormente en las letras b" y c", se deduce que los Estados si pueden crear impuestos sobre el consumo de bienes, con sujeción a las normas siguientes:

a". *Bienes producidos en su territorio*

78. Los Estados pueden gravar bienes de consumo después que entren en circulación dentro de su territorio.

---

30. Véase Nos. 25 y siguientes.

31. Véase Nos. 94 y siguientes.

b''. *Bienes producidos fuera de su territorio*

79. Los Estados pueden gravar bienes de consumo producidos fuera de su territorio, en la misma forma que graven los producidos dentro de su territorio.

En materia de impuestos estatales sobre el consumo de bienes, podemos citar las Leyes de Impuesto sobre Consumo del Estado Zulia de 11 de Octubre de 1948<sup>32</sup>, la de 28 de enero de 1954, y el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Consumo de 20 de mayo de 1943<sup>33</sup>.

b. *Ingresos Extraordinarios*

a'. *Ingresos provenientes de la administración de los bienes estatales*

80. Los productos provenientes del arrendamiento o enajenación de los bienes estatales son ingresos de los Estados<sup>34</sup>.

b. *Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público.*

81. Tal como lo establece el artículo 17, ordinal 4º de la Constitución, es de competencia de cada uno de los Estados el uso del Crédito Público, con las limitaciones y requisitos que establecen las leyes nacionales, es decir, la Ley de Crédito Público de 12 de agosto de 1959, publicada en la Gaceta Oficial de la República N° 26035 de 13 de agosto de 1959.

Ha sido eliminada de la Constitución de 1961, la prohibición que señalaba la Constitución derogada en 1953, por la cual los Estados no podían contratar empréstitos en el exterior<sup>35</sup>.

---

32. Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 10 Extraordinaria de fecha 11 de octubre de 1948.

33. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado Zulia N° 1614 de 3 de mayo de 1944.

34. Véanse las sentencias citadas en la Nota N° 29.

35. Artículo 17, ordinal 1º de la Constitución de 1953.

## B) *Ingresos provenientes del situado constitucional*

### a. *Constitución del situado constitucional*

82. El artículo 229 de la Constitución establece que en la Ley de Presupuesto Nacional se incluirá anualmente, con el nombre de situado, una partida que se distribuirá entre los Estados, el Distrito Federal y los territorios Federales en la forma siguiente: un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Esta partida no será menor del doce y medio por ciento (12%) del total de ingresos ordinarios estimados en el respectivo presupuesto, y este porcentaje mínimo ha aumentado anual y consecutivamente, a partir del presupuesto del año 1962 inclusive, en un medio por ciento ( $\frac{1}{2}$  %) por lo menos, hasta llegar a un mínimo definitivo que alcanza a un quince por ciento (15%). En caso de disminución de los ingresos que imponga un reajuste del Presupuesto, el situado será reajustado proporcionalmente.

### b. *Inversión del situado constitucional*

83. Por otra parte, el artículo 17, ordinal 3º dispone que es de competencia de cada uno de los Estados, la inversión del situado constitucional, con sujeción a lo establecido en los artículos 229 y 235 de la Constitución, que señalaremos seguidamente.

### c. *Intervención del Poder Nacional*

84. El artículo 229 de la Constitución señala, que la Ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado constitucional, con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, y fijar límites a los emolumentos que devenguen funcionarios y empleados de las entidades federales.

La intervención de la Contraloría General de la República<sup>36</sup> la veremos al tratar de la Contraloría de los Estados<sup>37</sup>.

36. Artículo 235 de la Constitución.

37. Véase N° 88.

En desarrollo de la previsión constitucional ha sido dictada la Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del situado constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, del 31 de Julio de 1974 (G.O. N° 30.465 del 5 de Agosto de 1974).

De acuerdo con dicha Ley, el 50 por ciento del monto que le corresponde a cada una de las entidades federales en cada ejercicio fiscal por concepto de situado constitucional, deberá ser invertido en coordinación con los planes desarrollados por el Poder Nacional (Art. 2°).

Los programas de inversión serán seleccionados y aprobados por una Comisión constituida a nivel de Ministros, Gobernadores y representantes de entidades regionales (art. 3°). Una vez aprobado el programa se celebrarán convenios entre el Ejecutivo Nacional y los gobernadores de las entidades federales en las cuales se vaya a realizar la inversión (art. 4°).

Por su parte, en las Leyes de Presupuesto de los Estados se incorporará una partida denominada Situado Municipal, no menor del 10 por ciento ni mayor del 15 por ciento de la porción del Situado Constitucional no sujeta a coordinación, para ser distribuida entre los Concejos Municipales.

La inversión del cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal, se hará en coordinación con los Ejecutivos regionales en términos similares a los previstos en la Ley en cuestión para la coordinación de los Situadaos de los Estados (art. 19).

C) *Ingresos provenientes de asignaciones económicas especiales relacionadas con los bienes que administra el Poder Nacional*

85. Establece el artículo 136, ordinal 10 de la Constitución, que la ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que administra el Poder Nacional, tales como las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados. En todo caso, dichas asignaciones estarán sujetas a

las normas de coordinación previstas en el artículo 229 de la Constitución ya citado, referente al situado constitucional<sup>38</sup>.

#### 6. LOS GASTOS ESTADALES

86. Señala el artículo 20, ordinal 3º, aparte segundo de la Constitución, que el total de gastos autorizados por la Ley de Presupuesto Estatal no podrán exceder en ningún caso de la estimación de los ingresos del respectivo período, hecha por el Gobernador en el Proyecto presentado a la Asamblea Legislativa.

#### 7. EL PRESUPUESTO ESTADAL

87. En materia del Presupuesto, los Estados tienen su propia Ley de Presupuesto de gastos e ingresos públicos estadales.

Según establece el artículo 23 Ord. 4º, de la Constitución, el Proyecto de Ley de Presupuesto debe ser presentado a la Asamblea Legislativa por el Gobernador del Estado. Las Asambleas Legislativas de los Estados, de conformidad con lo establecido en el artículo 20, ordinal 3º de la Constitución, tienen la atribución de sancionar la Ley de Presupuesto del Estado.

Por otra parte, podemos señalar que los principios constitucionales determinados en el análisis de la Hacienda Pública Nacional, son aplicables en materia de gastos y presupuesto a la Hacienda Pública Estatal<sup>39</sup>.

#### 8. LA CONTRALORIA ESTADAL

88. Los Estados tienen su propia Contraloría encargada del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes estadales, así como las operaciones relacionadas a los mismos. En este sentido podemos citar, la Ley de Contraloría del Estado Aragua de 28 de junio de 1960; la Ley de Contraloría del Estado Miranda de 19 de octubre de 1962; la Ley de Contraloría del Estado Táchira de 11 de diciembre de 1961; la Ley de Contraloría del Estado Trujillo de 20 de diciembre

38. Véase Nº 84.

39. Véase Nos. 44 y 49.



de 1962; y la Ley de Contraloría del Estado Carabobo de 5 de noviembre de 1974.

Sin embargo, el artículo 235 de la Constitución establece que las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse a las administraciones estatales sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la Constitución<sup>40</sup>.

Por su parte la novísima Ley Orgánica de Contraloría, en su Título V, relativo al control de los Estados y Municipios, establece (art. 65) que la Contraloría podrá ejercer sobre las administraciones estatales y municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación establecidas en el Capítulo II del Título VI de esa misma Ley, y que velará por la aplicación de las normas dictadas conforme al art. 229 de la Constitución Nacional para coordinar la inversión del situado.

El art. 66 de la misma Ley dispone que el resultado de las actuaciones practicadas por la Contraloría en los Estados y Municipios, será comunicado, según el caso, al Ejecutivo Nacional, a la Asamblea Legislativa o al Concejo correspondiente.

## V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

### 1. NOCIONES PREVIAS

89. El Poder Municipal como componente del Poder Público es ejercido por los Municipios, que según el artículo 25 de la Constitución constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, siendo personas jurídicas.

### 2. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

90. Cada Municipio de la República tiene un conjunto de bienes, ingresos y obligaciones, y ella es lo que constituye la Hacienda Pública Municipal.

Las referencias legislativas sobre los Municipios se harán respecto al Municipio del Distrito Federal, cuya Hacienda Pú-

---

40. Véase Nos. 56 y siguientes.

blica está regida por la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del 3 de junio de 1970 publicada en la Gaceta Municipal de 12 de junio de 1970. También se hará referencia al Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, revisado por la Sub-Comisión Especial designada al efecto por la Cámara de Diputados, de fecha 26 de septiembre de 1972.

### 3. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

91. Tal como hemos dejado dicho, las disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional regirán la Hacienda Pública Municipal en cuanto sean aplicables, como lo establece el artículo 233 de la Constitución<sup>41</sup> y lo ratifica el art. 82 del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Por otra parte, las normas constitucionales establecidas en el Título VII de la Constitución, son aplicables a la Hacienda Pública Municipal por referirse a la Hacienda Pública.

Por tanto, los principios constitucionales que hemos sistematizado alrededor de la Hacienda Pública Nacional, son aplicables a la Hacienda Pública Municipal, en cuanto no se contradigan con los principios que expondremos a continuación.

### 4. LOS BIENES MUNICIPALES

92. Los bienes Municipales están comprendidos principalmente por los ejidos. Según el artículo 32 de la Constitución, dichos ejidos son inalienables e imprescriptibles. Pueden, sin embargo, enajenarse en las formas que veremos más adelante<sup>42</sup>.

Por otra parte, son terrenos ejidos de conformidad con el artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos:

A. Los que en concepto de tales han venido gozando varios Concejos y poblaciones de la República que arrancan de la época colonial.

41. Véase Nº 6.

42. Véase Nº 97.

B. Los que hayan sido adquiridos como ejidos por los respectivos Municipios de conformidad con las leyes que han regido anteriormente acerca de la materia.

C. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas. Respecto de estos terrenos, se respetarán los derechos adquiridos individualmente por los poseedores de fracciones determinadas, conforme a la Ley de 8 de abril de 1904 y los derechos adquiridos por prescripción.

D. Los terrenos baldíos y privados que pasen al dominio de los Municipios que los soliciten y los obtengan de conformidad con las disposiciones de la presente Ley.

## 5. LOS INGRESOS MUNICIPALES

93. Dispone el artículo 29 de la Constitución que la autonomía municipal, comprende entre otras materias, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Además, es de competencia Municipal, el Gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuando tenga relación con sus bienes o ingresos. (art. 30).

### A) *Ingresos Municipales*

#### a. *Ingresos ordinarios*

#### a'. *Prohibición constitucional en materia impositiva*

94. El artículo 34 de la Constitución dispone que los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de la Constitución, ya analizado<sup>43</sup> y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio<sup>44</sup>.

43. Véase N° 76.

44. Sobre los Impuestos sobre el Ganado, la Corte Federal y de Casación, en sentencia de 26 de julio de 1943 dispuso:

"La patente establecida sobre el ramo de industria denominado 'Estable' grava directamente el ganado en pie o de una manera indirecta y por anticipado sus productos y subproductos, tal como si se establecieran patentes sobre hatos y potreros; y precisamente los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional (Artículo 18 y 34 de la Constitución de 1961) prohíben a las Municipalidades crear esos impuestos o contribuciones". Véase la extensa jurisprudencia sobre las prohibiciones constitucionales en materia tributaria establecidas a los Municipios en la Segunda Parte de este Tomo.

b'. *Ingresos ordinarios*

95. Dispone el artículo 31 de la Constitución, que los Municipios pueden tener los siguientes ingresos:

a". El producto de sus ejidos y bienes propios.

b". Las tasas por el uso de sus bienes o servicios. Esto lo constituye por ejemplo, las tarifas de Parquímetros fijadas en el Distrito Federal por Ordenanza sobre Parquímetros de 15 de enero de 1973<sup>45</sup>.

c". Las patentes sobre industria y comercio, fijadas en el Distrito Federal por Ordenanza de 20 de diciembre de 1968, publicada en la Gaceta Municipal N° 12.698 de 30 de diciembre de 1968.

d". Las patentes sobre vehículos establecidas en el Distrito Federal por Ordenanza del Concejo Municipal de 5 de febrero de 1962 publicada en la Gaceta Municipal N° 10.591 de 31 de enero de 1962.

e". Los impuestos sobre inmuebles urbanos, establecidos en el Distrito Federal por Ordenanza de Casas, Edificios y terrenos sin construir de fecha 10 de octubre de 1950 publicada en la Gaceta Municipal de esta misma fecha N° 7203, y modificados los aforos por Ordenanza de 23 de septiembre de 1960 publicada en la Gaceta Municipal de 25 de octubre de 1960, N° 10.203.

f". Impuestos sobre espectáculos públicos. En el Distrito Federal, dichos impuestos están establecidos por la Ordenanza sobre Diversiones y Espectáculos Públicos de 14 de noviembre

---

45. En materia de Tasas Municipales, la Sentencia de 11 de octubre de 1943 la Corte Federal y de Casación señaló:

"No se refieren las disposiciones de la Ordenanza Municipal sobre aguas de la Quebrada "Maguace" a ninguno de los impuestos o contribuciones prohibidos por la Constitución Nacional en los artículos 17 y 18 (Artículos 18 y 34 de la Constitución de 1961). Y si bien bajo un aspecto de economía agrícola pudiera ser censurada la creación de impuestos sobre regadíos en nuestro País, que al contrario, deben ser y son, objeto de preocupación, aliento y desarrollo, no es eso materia o cuestión que atañe a esta Corte, como en tantas oportunidades lo ha hecho constar. Pero conforme a los términos del artículo 6 del mencionado estatuto municipal no es propiamente un impuesto, sino una tasa o remuneración de un servicio de suministro de aguas de la Quebrada Maguace, que el citado artículo niega que pertenezca a persona o familia alguna."

de 1969 publicada en Gaceta Municipal N° 241 Extraordinaria de 3 de diciembre de 1969.

g". Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente le sean atribuidas. Y

h". Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley. Entre éstos tenemos en el Distrito Federal, el Impuesto sobre Apuestas Lícitas, creado por Ordenanza de 26 de octubre de 1959 publicada en la Gaceta Municipal Extraordinaria N° 88 de esa misma fecha<sup>46</sup>.

Por su parte, en el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal se hace la siguiente enumeración de los ingresos Públicos municipales ordinarios (art. 88):

1. El producto de los impuestos y tasas municipales.
2. El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la Ley.
3. Los intereses producidos por cualesquiera clase de créditos fiscales.
4. El producto de la administración de los bienes o servicios municipales.
5. Los proventos que satisfagan al Municipio, los Institutos Autónomos y Empresas comercio-industriales de su propiedad.
6. Los dividendos, intereses o participaciones de cualquier naturaleza que correspondan al Municipio por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género.
7. El producto de los contratos celebrados por el municipio, salvo aquel proveniente de empréstitos y demás operaciones de crédito público o de la venta de ejidos y demás bienes municipales.

---

46. En materia de Tributos Municipales, referido especialmente a la Municipalidad del Distrito Federal, véase Ezra MIZRACHI, *Los ingresos tributarios de la municipalidad del Distrito Federal*. Caracas, 1968, Publicaciones de la Gobernación del Distrito Federal, 122 páginas; *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, Misión Shoup, Caracas 1960, Ministerio de Hacienda, Comisión de Estudios Financieros y Administrativos, Tomo II.

8. Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como los intereses devengados por las cantidades de dinero consagrados en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.

9. Los remanentes de productos de los bienes rematados en los Institutos o casas de empeño que conforme a ley deban pasar al Municipio.

10. La parte del Situado Constitucional que le corresponde de acuerdo con la ley.

11. Cualesquiera otros que determinen las leyes y ordenanzas especiales.

En relación a la porción del Situado Constitucional que le corresponde a los municipios, la Ley Orgánica de Coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional, establece en su artículo 19 que tal porción no será menor del 10 por ciento ni mayor del 15 por ciento de aquella cantidad no sujeta a coordinación del Situado Constitucional correspondiente a los Estados.

El referido Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 98, dispone que además de los ingresos que señala el artículo 31 de la Constitución vigente, el municipio podrá gravar:

1. Los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Cuando dichos impuestos se originen en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún instituto oficial, no podrán exceder del 10 por ciento del monto total jugado.

2. Los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con obras o servicios que construya o establezca el municipio y sean de evidente interés para la comunidad (se trata de la denominada contribución por mejoras).

3. Se prevé que el Municipio perciba un porcentaje del impuesto territorial rural, cuando se lo establezca, en la cuota que se determine en la Ley.

b. *Ingresos extraordinarios*

a'. *Operaciones de Crédito Público*

96. Se encuentran entre los ingresos extraordinarios el permitido por el artículo 33 de la Constitución, contrariamente a la Constitución de 1953, que prohibía a los Municipios contratar créditos con el exterior. En efecto, según la vigente Constitución, los Municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley de Crédito Público.

b'. *Enajenación de Ejidos, y bienes propios*

97. El artículo 32 de la Constitución establece que sólo podrán enajenarse los ejidos para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas Municipales y previa las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos. El artículo 11º de la Ley de Reforma Agraria de 22 de febrero de 1960 publicada en la Gaceta Oficial N° 611 Extraordinaria de 19 de marzo de 1960, establece que los Ejidos quedan afectados a la Reforma Agraria, y en el artículo 13 establece que quedan sin efecto las formalidades establecidas en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional referente a la enajenación de inmuebles.

c'. *Enumeración de los ingresos municipales extraordinarios*

98. El citado proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal contempla en su artículo 89 los siguientes ingresos públicos municipales extraordinarios:

1. El producto de las contribuciones especiales previstas en la Ley Nacional.

2. El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia.

3. El producto de la venta de los ejidos y demás bienes municipales.

4. Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a favor del municipio.

5. Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estatales.

#### 6. LOS GASTOS MUNICIPALES

99. A pesar de que en el Capítulo IV del Título I de la Constitución referente a los Municipios no se establece disposición alguna sobre los gastos Municipales, hemos dejado dicho que de conformidad con el artículo 233 de la Constitución, las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional, regirán la Hacienda de los Municipios en cuanto sean aplicables.

En este sentido, el citado Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, establece un régimen de gastos públicos municipales basado en la vigente Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional<sup>47</sup>.

#### 7. EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

100. Es característica de la autonomía Municipal la libre gestión en las materias de competencia del Municipio, tal como lo establece el artículo 29 de la Constitución. En tal sentido, cada Municipio tiene su presupuesto de gastos e ingresos municipales, regidos por los principios constitucionales establecidos al hablar de la Hacienda Pública Nacional.

El Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, por su parte, establece el siguiente régimen presupuestario:

1. La elaboración del Presupuesto Municipal corresponde al Administrador Municipal, el cual es el órgano ejecutivo de la Administración Municipal. (Artículos 114, 25 y 59, ord. 6°).

2. La sanción del Presupuesto Municipal:

Corresponde al Concejo Municipal votar anualmente la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos. El Concejo puede alterar las partidas presupuestarias pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos

47. Véase N° 44, y artículos 112 a 119 del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal.



del respectivo proyecto de ordenanza de presupuesto. (Artículos 31, ord. 6º y art. 115) <sup>48</sup>.

#### 8. LA CONTRALORIA MUNICIPAL

101. La Contraloría Municipal tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales, así como de las operaciones relativas a los mismos. En el Distrito Federal, la Contraloría Municipal está regida por la Ordenanza sobre Contraloría Municipal del Distrito Federal de 7 de julio de 1975 publicada en la Gaceta Municipal N° 14.697 de 2 de agosto de 1975.

Por otra parte, debemos observar que según el artículo 235 de la Constitución, las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por Ley a las administraciones municipales sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la Constitución <sup>49</sup>.

En concordancia con esto, el Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Municipal, dispone en su artículo 130 que la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las administraciones municipales. Luego establece (art. 131) que el resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las administraciones municipales y organismos que de ella dependan, será, informado a las Asambleas Legislativas de los Estados o a los órganos a que corresponde en el Distrito Federal y los territorios Federales de conformidad con sus leyes orgánicas.

La nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece además, expresamente, la posibilidad para dicho organismo de ejercer sobre las administraciones municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación que prevé la ley (art. 65). Para el cumplimiento de sus funciones la Contraloría General de la República ha creado una Inspección General de Estados y Municipios en su Dirección de Inspección y Fiscalización <sup>50</sup>.

48. Véase Nos. 49 y siguientes.

49. Véase Nos. 56 y siguientes, y N° 88.

50. V. Resolución de la Contraloría de 23 de abril de 1975 en Gaceta Oficial N° 1.735 de 30 de abril de 1975.

SEGUNDA PARTE

# JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO ORGANICO  
Y TRIBUTARIO DEL ESTADO  
(Vol. II)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser



## I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO

### 1. LOS ESTADOS FEDERADOS

Véase Nos. 4, 158, 228 y ss., y 290.

#### A. Las Constituciones Estadales

245. CFC - SPA  
M. 1938, p. 243

1-6-37

*Las Constituciones Estadales que colidan con los principios constitucionales están viciadas de nulidad absoluta.*

#### Considerando:

Que el inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional garantiza el "*derecho de sufragio*, y en consecuencia, los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal, que envuelva la inhabilitación política, *son aptos para elegir y ser elegidos, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución*".

#### Considerando:

Que el denunciado artículo 55 de la Constitución del Estado Trujillo, al establecer que "*para ser Presidente del Estado se requiere ser trujillano de nacimiento*", se pone en honda antinomia con el inciso 14 ya citado, según el cual basta la condición de venezolano para elegir y ser elegido, e igualmente contraría el artículo 34, también de la Constitución Nacional, a cuyo tenor "*ninguna Ley Federal, ni las Constituciones o Leyes de los Estados, ni las Ordenanzas Municipales, ni Reglamento alguno, podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos, y las que ésto hicieren serán nulas y así lo declarará la Corte Federal y de Casación; y por último,*

#### Considerando:

Que esta Corte ha sentado ya precedentes jurisprudenciales sobre la materia, en sus fallos de 15 de diciembre de 1909, por nulidad del

artículo 45 de las Constituciones de los Estados Nueva Esparta y Sucre.

Por las razones expuestas, son evidentes la colisión y restricción denunciadas por los peticionarios, ciudadanos Pedro Carrillo Márquez y José Ramón Heredia, entre el artículo 55 de la Constitución del Estado Trujillo y los preceptos contenidos en el N° 1 del artículo 17; en el número 14° del artículo 32 y en el artículo 34 de la Constitución Nacional, lo que, en consecuencia, acarrea la absoluta nulidad del dicho artículo 55 de la Constitución del Estado Trujillo, y así se declara por autoridad del mismo artículo 34 *in fine* y del 123 (inciso 9°) de la Constitución Nacional.

246. CFC - SPA 17-2-38  
M. 1939, p. 168

*El Poder Federal no puede revisar los principios constitucionales de los Estados Federados.*

Los principios de las Constituciones estatales no pueden ser revistos por el Poder Federal sino sólo en cuanto digan relación con las concesiones o reservas de soberanía que en favor de la competencia de aquel Poder hagan los Estados, o con los derechos garantizados a los ciudadanos. La soberanía restante de los Estados, que en su origen positivo, reside en sus *Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial*, limita, con entera precisión, la competencia del Poder Federal, la cual no puede extenderse, de consiguiente, sino a la materia objeto de la delegación de los Estados. Y como la fijación de las capitales de estas entidades políticas es función que pasó de la competencia del Poder Central a la de cada Estado miembro de la Nación, al erigirse todos estos en independientes para integrar la República Federalista, y no fue delegada, ni debía serlo, en el Poder Federal, menester es concluir que cada Estado es dueño de efectuar dicha función política con la intervención de las Municipalidades que lo integren y en la forma que él mismo lo tenga establecido en su Constitución y Leyes.

Véase Nos. 13, 245, 258.

B. *La Autonomía Estatal*

Véase Nos. 3, 249, 329.

C. *La división político-territorial*

247. CFC - SPA 17-2-38  
M. 1939, pp. 169-174

*La fijación de la Capital de los Estados, es soberanía de estas Entidades Políticas.*

Ahora, pues, las cesiones recíprocas de territorio que se hicieron los Estados Guárico y Aragua, en conformidad con el Protocolo que quedó ultimado con el Acuerdo de diciembre 13 de 1933, están perfectamente ajustadas a la prescripción del artículo 5º de la Constitución vigente a la sazón; y como, según se ha establecido, la Ley citada quedó, desde 1864, en condición de ser modificada o derogada cada vez que lo quisieran los Estados, ello en fuerza del enunciado Pacto Federal, aquellas recíprocas cesiones territoriales, válidas constitucionalmente, constituyen, sin duda, una derogación más de dicha Ley. Esta Corte conceptúa, además: 1º, que es por eso que la Constitución local citada establece y confirma en su artículo 2º la derogación parcial de la Ley en lo relativo a los límites de Aragua y el Guárico, al hacer la referencia a esa Ley, la cual, por lo demás, sigue en vigor, en cuanto al Estado Guárico, pero sólo en lo relativo a los límites con los otros Estados limítrofes (Carabobo, Zamora, Apure y Bolívar); 2º que los mismos motivos y en acatamiento a la soberanía inmanente del Estado Guárico, la Legislatura de este Estado en acto posterior a aquel Acuerdo de límites, fijó como capital del mismo la ciudad de San Juan de los Morros, consagrada como tal en el mencionado artículo 2º de su Constitución; 3º, que por igual razón es que dispone esta Constitución local en su artículo 4º que “una Ley especial hará la demarcación territorial del Estado y definirá los límites de sus Distritos y Municipios”; y si en su artículo 6º consigna la obligación expresa de someterse a las controversias por razón de límites con otros Estados a la competencia de esta Corte, es sólo por corresponder a los preceptos pertinentes de la Constitución Nacional; y 4º, que, finalmente, idénticas razones militaron, seguramente, para no incluir en el mencionado Protocolo de límites, o sea, de recíprocas cesiones territoriales, lo pertinente a fijación de la capital del Estado Guárico, que no podía ser sino obra exclusiva de la soberanía de esta Entidad Política.

Por otro lado, no corresponde a la Corte examinar en su forma y contenido esencial este acto de la más pura soberanía estatal, oriunda del federalismo impuesto a la República.

Vista la cuestión bajo el punto formulado subsidiariamente por el postulante, esto es, considerando la mudanza de la capital del Estado Guárico como acto írrito en razón de venir de un capricho tiránico del General Gómez, se establece que ella no es del problema de la colisión denunciada, entre otras razones, por la de que tal cuestión no corresponde sino a la jurisdicción soberana del Estado Guárico, en conformidad con su propia Constitución y sus leyes. De consiguiente, su examen no procede ni en cuanto al Acuerdo mencionado de las Legislaturas de los Estados Guárico y Aragua, de 13 de diciembre de 1933, ni respecto a los Acuerdos de los Concejos Municipales del Guárico. Tampoco es de examinar el derecho que sobre fundamentos de orden político y administrativo

pueda tener la ciudad de Calabozo para aspirar a ser capital del Estado Guárico, puesto que ello sería materia perteneciente al problema de la fijación de dicha Capital, el cual es, según quedó establecido, de pura soberanía estatal.

*Voto Salvado: De los Magistrados, Dres. Rafael Marcano Rodríguez, José Armando Mejía y José Ramón Ayala.*

El territorio de la República de Venezuela, proindiviso, constituido por todo lo que antes de la transformación política de 1810 constituía la Capitanía General de Venezuela por Ley de 28 de abril de 1856, en conformidad con el artículo 5º de la Constitución, para su mejor administración fue dividido en provincias (a que se asignó capitales), cantones y parroquias; es la primera y la última división territorial de la República.

Por la Constitución promulgada en 22 de abril de 1864, en su artículo 1º, las provincias expresadas (con sus respectivas capitales) declararon que se constituían en Estados independientes y se unían para formar la Nación libre y soberana de los Estados Unidos de Venezuela.

Por el artículo 2º de la misma Constitución, dichas provincias, constituidas en Estados, hicieron suya la Ley de 28 de abril de 1856, que, según expresión textual del dicho artículo 2º, fijó la última división territorial y como se ha dicho, asignó capital a cada Estado.

Esta Ley, con el carácter de última, ha seguido siendo parte integrante, de las Bases de la Unión, pues en las sucesivas Constituciones la han invocado las altas partes contratantes, como Ley fundamental, o en otros términos, tal Ley, es parte integrante de la Constitución Nacional por lo menos desde que se promulgó la de 1864, sin que sea óbice a ello que omita mencionarla la Constitución de 1904, puesto que, todas las subsiguientes, la vuelven a mencionar. Los Estados primero, la invocan expresamente en las Bases de la Unión, como fundamento de su jurisdicción territorial y luego en términos generales por el artículo 16 de la Constitución vigente, para no citar también las anteriores que consagraron el mismo precepto, que a la letra dice:

“Artículo 16. Los Estados se obligan a cumplir y hacer cumplir y a ejecutar la Constitución y las Leyes de la Unión, y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que los Poderes Federales expidieren en uso de sus atribuciones y facultades legales, en las materias de la competencia federal enumeradas en el artículo precedente”.

Es lo cierto que en materia tan principal como lo es la determinación de las capitales de los Estados, no han estatuido nada expresamente las diversas Constituciones Nacionales, ni las de los Estados, han alterado, antes bien acogido lo dispuesto por la Ley del 56, salvo los casos excepcionales de que más adelante se habla.

Vigente la Ley de 1856 como objeto del pacto multilateral de los Estados, no podría ser alterada, modificada ni mucho menos derogada unilateralmente, lo que tanto vale como decir que su alteración, modificación o derogación sólo pueden ser obra del Constituyente, o por lo menos del Poder Legislativo Nacional.

A mayor abundamiento y aún considerada la Ley del 56, como simple Ley Nacional, tampoco estarían facultados aisladamente los Estados, para desacatarla, en modo alguno, porque están comprometidos por las Bases de la Unión "a cumplir y hacer cumplir y a ejecutar la Constitución y las leyes de la Unión".

Por otra parte, las leyes no se derogan total ni parcialmente; sino de la manera preceptuada por la Constitución Nacional. El artículo 85 dice que "las leyes sólo se derogan por otras leyes. Las leyes podrán reformarse total o parcialmente, pero en caso de reforma parcial, deberá imprimirse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido"; y aún cuando existe en realidad otra manera de derogación de las leyes, la virtual, que suele resultar de su incompatibilidad con una nueva Constitución, es lo cierto, como se ha dicho, que las varias Constituciones promulgadas desde la de 1864, inclusive, lejos de establecer nada incompatible con la designación de capitales, hecha por la susodicha Ley del 56, lo que han hecho es aludir a dicha Ley y remitirse a ella.

Tal Ley no es relativa a sólo límites, sino que se refiere también al asiento de los Poderes Públicos de cada Entidad Federal, pues, como se deja expuesto, atribuye a los Estados sus respectivas capitales; por el artículo 13, al Guárico, su capital Calabozo; ni aquella Ley, ni la Constitución de la República, ni ninguna otra Ley Nacional, autorizan a los Estados aisladamente a sustituir por otras las capitales señaladas, salvo en los siguientes casos de excepción; y ello por la naturaleza de las cosas:

1ª La relativa a la creación del Distrito Federal;

2ª La de la erección de los Territorios Federales en Estados de la Unión;

3ª La de la fusión de dos o más Estados en sólo uno;

4ª La que puede surgir en razón de los convenios previstos en el aparte 2º del artículo 5º de la Constitución.

La primera excepción procede por disposición expresa del artículo 6º de la Constitución misma que prevee la Ley Orgánica del Distrito Federal. La segunda es corolario forzoso del artículo 9º de la Constitución, pues en el caso de que los Territorios Federales optaren por erigirse en Estados, tendrían necesariamente que darse una sede de sus Poderes Públicos. La tercera, porque así lo dispone el artículo 25 del Pacto Federal, pues al unirse en uno solo dos o más Estados, deliberarán ciertamente sobre cuál ha de ser la cabecera de las entidades refundidas, dado que en principio, ninguna de las dos cede a la otra, por lo que es necesariamente materia de convicción que se haga prevalecer ésta más bien que aquélla, o que



se elija una tercera ciudad capital como lo hicieron los Estados Zulia y Falcón cuando se unieron y designaron cabecera de las Entidades refundidas a la ciudad de Capatárida. Pero si resolvieran el pacto de fusión, recobrarían su autonomía y se repondrían las cosas al estado que antes de la fusión tenían.

La cuarta excepción se efectuaría cuando en razón del convenio perdiese su capital uno de los Estados contratantes.

Se invoca, es cierto, en pro de la potestad de los Estados para remover sus capitales, se invoca la autonomía de los Estados Federados; pero la autonomía consiste en regirse por la propia Ley o fuero; y las leyes por que se rigen los Estados son primero, la Constitución Nacional y por disposición de ésta las Leyes Nacionales y segundo, su propia Constitución. Todo lo que se halle fuera de semejantes Estatutos, es desde luego contrario a la propia autonomía. Esta manera de soberanía restringida, se ejerce por medio de los Poderes constituidos y tales Poderes no pueden hacer, so pena de incurrir en extralimitación de atribuciones, sino lo que les está expresa y señaladamente atribuido.

Ni en la Constitución de la República, ni en las leyes nacionales, ni en la Constitución del Estado Guárico se confiere expresamente a Poder alguno la facultad de cambiar la capital, luego cambiarla va contra los propios fueros del Estado y constituye una extralimitación de funciones.

Ni se diga que el de cambiar de capital es derecho reservado a la competencia estatal; puesto que no aparece delegada, o reservada a la competencia del Poder Federal ni a ninguno de los Poderes en que se descompone aquél, porque tampoco figura en lo que la misma Constitución Nacional manifiesta que "es de la competencia de los Estados".

Se dice de la competencia de éstos "conservar sus nombres actuales o cambiarlos"; y lo que es más importante que los nombres, conservar o cambiar las capitales ¿por qué no se menciona? Sin duda alguna, por que el Constituyente lo ha considerado fuera de la disponibilidad de los demás Poderes Públicos, tanto Fedales como de los Estados, desde que por la Constitución del 64 se estableció la Federación venezolana, sobre el fundamento de la extensión territorial, de su división en Provincias que elevó a la categoría de Estado y del señalamiento de las respectivas capitales en conformidad con la Ley de 1856, cuyo objeto no es sólo la extensión y división territoriales, sino también el señalamiento de las cabezas provinciales, que lo pasaron a ser de los Estados.

Los Plenipotenciarios del Guárico y Aragua que otorgaron el Protocolo relativo a límites de ellos, no atribuyeron al Estado Guárico otra capital que Calabozo, ni habrían podido hacerlo, porque no se estaba en ninguno de los casos de excepción preestablecidos: de haberlo hecho habrían efectuado un acto nulo de absoluta nulidad; la Legislatura empero, del Estado Guárico, el sancionar la Constitu-



puesto del Estado Regional, del mismo modo que figura como ingreso en el Presupuesto de los Estados, en correspondencia con los egresos que por tal respecto figuran en el Presupuesto Nacional. Así como el Estado Federal no es sino la persona jurídica de la Nación, y como tal las Rentas de que dispone son Rentas de ésta, así mismo el Estado Regional no es sino la persona jurídica en que se refunden las Entidades Políticas (distritos y Municipios) que le están subordinados y por ello lo que el Estado Regional recibe del Estado Federal, lo recibe para distribuirlo en la forma más equitativa, entre todos los organismos políticos que lo integran.

Si por considerarse en la Constitución Nacional como Renta de los Estados el 20 por ciento de las Rentas de la Nación, previsto para el situado, no pueden aquéllos distribuir esa cuota entre sus Municipalidades como Renta de éstos, tampoco por la misma razón, podría el Estado Federal considerar esa parte de las Rentas Nacionales como Renta de los Estados, porque el Estado Federal es tan autónomo respecto de los Estados Regionales, como dice el Procurador, que lo son éstos respecto de las Municipalidades. Y si según dicho funcionario la Constitución del Zulia confunde la Entidad "Estado" con la Entidad "Distrito" por el sólo hecho de destinar parte de las Rentas de aquél a formar parte de las Rentas de éste, habría que concluir que también la Constitución de la República confunde el ente Estado Nacional, con los otros Estados Regionales al considerar como Renta de éstos parte de las Rentas de que aquél dispone.

Todo se explica, porque cuando el Constituyente en el N° 4° del Artículo 17 habla de Renta de los Estados, no ha querido decir *Renta a invertir exclusivamente en provecho del ente abstracto que personifica a la Región*, sino Renta de que esta Entidad puede disponer en provecho general de la Región misma, siendo ésto por lo que en la Constitución de la República se ha tomado como medida de la cuota de situado para cada Estado, el número de sus habitantes, o sea la población de cada uno. El Constituyente se vale aquí de la persona jurídica del Estado, tan sólo como un medio necesario para distribuir en todo el país el riego benéfico del Situado.

Asimismo cuando el Constituyente en el artículo 18, ordinal 3°, habla de la Renta de las Municipalidades, en manera alguna ha excluido o prohibido considerar entre aquellas rentas la cuota de situado respectiva.

No hay, pues, la inconstitucionalidad denunciada por este respecto, al disponer del Situado Estatal, para que pase fusionado a engrosar las Rentas de las Municipalidades. Pero en cambio sí resulta violatoria de la Constitución Nacional, la proporción en que distribuye el Situado el artículo 39 de la Constitución del Estado, pues la Constituyente de la República al tomar como base para calcular la cuota correspondiente a los Estados, la población de cada uno, con ésto dejó establecido implícitamente que cada Estado

debía adoptar la misma base para la distribución de Situado entre los Distritos, ya que en la previsión de la Constitución Federal entró necesariamente la población de cada Municipalidad, porque es la suma de estas poblaciones parciales, la que da la población de cada Estado.

Aquella proporción además de ser la norma constitucional que ha de seguirse, es también un dictado de la equidad porque la población de cada Distrito es el índice más seguro del costo de sus servicios públicos. Una población doble necesita doble número de escuelas, doble número de agentes policiales, dobles abastos, doble alumbrado público, doble dotación de agua potable, aparte de que en los Distritos más importantes por su población, la labor de sus funcionarios es más compleja y más intensa, lo que trae como consecuencia sueldos mayores que los que pudieran pagarse en Distritos menos poblados y de un ritmo de vida social menos activo.

Véase N° 90.

#### E. Los Poderes Estadales

##### a. El Poder Legislativo

##### a'. Las Asambleas Legislativas

249.

CFC - SPA  
M. 1942, p. 111

14-1-41

*Los Estados son autónomos en las materias de su competencia; solamente no lo son en aquellas que expresamente hayan renunciado.*

La Nación venezolana está organizada federativamente conforme al Pacto Fundamental de los Estados que la integran, los cuales conservan en toda su plenitud, la autonomía que expresamente no hayan renunciado, y conforme a este principio, los Estados son soberanos en todos aquellos asuntos que primitivamente les conciernen. Sólo, pues, por excepción, dejan asuntos que primitivamente les conciernen. Sólo, pues, por excepción, dejan de serlo respecto de las materias que hayan convenido en delegar a la jurisdicción federal, en aras de una más armoniosa y eficaz Administración Pública.

De aquí que no veamos figurar entre las atribuciones de esta Corte, la de conocer de las antinomias de las Constituciones y Leyes de los Estados entre sí; porque tales antinomias en nada alteran la vida normal de la República, ya que no afectan sus instituciones fundamentales. Y por ello, los incisos 9, 10 y 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional son precisos al respecto: sólo cuando las Constituciones o Leyes de los Estados coliden con la Nacional o con Leyes Federales, es que puede intervenir la Corte Federal y de Casación para declarar el ordenamiento que proceda.

En cuanto a las Leyes de los Estados, aparte los casos contemplados en el artículo 123 de la Constitución Nacional, es únicamente cuando ellas menoscaban o dañan *los derechos garantizados a los ciudadanos*, que procede la intervención de la Corte Federal y de Casación, pues entonces rige el precepto contenido en el artículo 34 de la Constitución Nacional.

250. CFC - SPA 11-2-43  
M. 1944, p. 129

*Las Asambleas Legislativas no tienen facultad ni para aceptar las renunciaciones de los senadores, ni tampoco para elegir Senadores, por lo tanto es nula toda decisión en este sentido, por usurpación de atribuciones.*

*Primero:* Si bien es cierto que la Ley de Censo Electoral y de Elecciones atribuye a la Corte Suprema de cada Estado la competencia para conocer en primer grado de las demandas de nulidad de las elecciones por las causales que dicha Ley enumera, tal competencia no puede menoscabar la atribución que el Poder Constituyente ha dado a la Corte Federal para anular todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución de la República, según el inciso 11 del artículo 123 de esta misma Constitución; y

*Segundo:* Ya desde 1941 el Senador Doctor Sanda fue calificado como tal por la Cámara respectiva y entró así a ser miembro efectivo del Congreso Nacional; por lo tanto, su renuncia no pudo ser oída sino por el Senado de la República. Y como consta en las copias producidas que el doctor Sanda presentó su renuncia ante la Asamblea Legislativa del Estado, habiéndole sido oída y aceptada por ésta, usurpó así dicha Asamblea una atribución conferida por el inciso 6 del artículo 65 de la Constitución Nacional a las Cámaras Legislativas Federales.

En fuerza de todo lo expuesto, esta Corte administrando justicia por autoridad de lo establecido en el inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, declara sin ningún valor ni efecto la renuncia del doctor Sanda y la aceptación que le impartió aquella Asamblea Legislativa Estatal, e igualmente nulas, por vía de consecuencia todas las elecciones de Senadores Principales que dicho Cuerpo hizo para llenar la supuesta vacante.

251. CSJ - SPA 13-12-61  
G.F. N° 34, 1961, pp. 158-159

*No puede declararse la inconstitucionalidad de un artículo de una Ley de Presupuesto Estatal cuando esa norma no confiere facultad inmediata y directa de actuar a un organismo incompetente por la Ley, sino que prevé un actuar determinado para el caso de que alguna Ley del Estado confiere esa facultad al Organismo.*

Ha objetado el mandatario estatal, en primer término, por inconstitucional, el art. 12 de la referida Ley de Presupuesto, que textualmente expresa:

“Cuando la Ley requiera la autorización de la Contraloría General del Estado para realizar algún pago, el Tesorero del Estado no podrá efectuarlo sin el cumplimiento de este requisito”.

Con relación a esta objeción cree conveniente la Corte observar, antes de dictaminar acerca de su validez, que constituye, según doctrina, una falta de técnica y de metodología legislativa, establecer en una ley de Presupuesto, que es siempre de vigencia temporal, disposiciones que no correspondan estrictamente al régimen financiero-administrativo substancialmente inherente a la naturaleza de tal Ley. La Ley de Presupuesto no debe contener normas con validez general para un tiempo indeterminado. Dicha Ley sólo debe comprender disposiciones de dos clases: a) las que establecen o fijan recursos, especialmente las contribuciones fiscales, que forman la llamada renta pública; b) las que autorizan gastos públicos. Toda otra disposición concerniente o tocante a la administración financiera no debe ser necesariamente materia de Ley de Presupuesto, sino de Ley general u orgánica o de Ley especial.

Dentro de las disposiciones ajenas a la Ley de Presupuesto estaría, indudablemente, la del art. 12 anteriormente transcrito, por cuanto se contrae atribuciones o facultades propias de la Contraloría del Estado, que tiene su régimen jurídico de funcionamiento debidamente previsto en la Sección II, Título VII de la Constitución del Estado Zulia. Sin embargo, analizando a todo evento el contenido de aquella disposición, observa la Corte que ella carece de los atributos propios de una norma legal, ya que no contiene en sí un mandato, sino más bien una previsión hipotética remitida al caso probable o improbable de que alguna “Ley requiera la autorización previa de la Contraloría General del Estado, para realizar algún paso”, en cuyo supuesto “el Tesoro del Estado no podrá efectuarlo, sin el cumplimiento de este requisito”.

No confiere el citado artículo facultad inmediata y directa a la Contraloría del Estado para autorizar o desautorizar, en virtud de dicha norma algún pago de la Administración Pública, y menos los pagos de los Gastos Fijos determinados en la propia Ley de Presupuesto; ni tampoco esa norma implica en sí, como lo cree el Gobernador, una disminución de facultad del Poder Ejecutivo en cuanto a la potestad constitucional de administrar que se le confiere”.

La norma cuestionada nada agrega a las actuales atribuciones de la Contraloría estatal fijadas en la Constitución regional o en otras leyes locales. La actuación allí prevista sólo operaría en el supuesto de que alguna Ley del Estado confiriera la señalada facultad; y de existir tal formalidad legalmente consagrada por otra Ley, su aplicación procedería por virtud de ese mandato específico, independientemente de la existencia del art. 12 que se analiza. En

cambio, a falta de disposición legal expresa que autorizase la intervención del contrato en la forma indicada, no bastaría en manera alguna la vigencia del citado art. 12 para hacer procedente esa intervención de la Contraloría del Estado.

Según lo expuesto, la cuestión de inconstitucionalidad que pudiese derivar de semejante atribución de la Contraloría estatal, sólo podría ser considerada si se plantease concretamente con ocasión de la vigencia de una disposición legal que expresamente la consagrara. Pero en la forma hipotética como aparece redactado el art. 12 de la Ley de Presupuesto objetada, escapa a toda consideración respecto a su constitucionalidad, por no expresar en sí mandato alguno ni tener trascendencia de ninguna especie. En tal virtud, se desestima el alegato de inconstitucionalidad que, respecto al punto analizado, invoca el Gobernador del Estado Zulia en relación a la citada Ley de Presupuesto.

252.

CSJ - SPA

14-11-62

G.F. N° 38, 1962, pp. 137-138

*Es requisito indispensable para la validez de los actos de las Asambleas Legislativas, el cumplimiento de las normas referentes al quorum.*

La Constitución y las Leyes definen las atribuciones del poder público y a ellas debe sujetarse su ejercicio, expresa el art. 117 de la Constitución Nacional. La función pública no puede ser ejercida de manera discrecional sino que está limitada por la Constitución y las Leyes y éstas exigen que el ejercicio de las atribuciones se realice conforme a unas formas determinadas o de acuerdo con un procedimiento constitutivo. Este principio general reviste particular importancia en el caso de los organismos deliberantes y dentro de éstos a los depositarios del Poder Público Legislativo, sea nacional estatal o municipal. Por ser organismos que doctrinaria y tradicionalmente son los representantes más calificados de la voluntad popular y elegidos por ésta, las normas para su elección, organización y funcionamiento han sido objeto de atención cuidadosa por parte del Constituyente o del Legislador, según los casos, orientada a rodear sus deliberaciones y sus decisiones de formas solemnes cuya observancia garantiza la validez extrínseca de sus decisiones. Estas constituyen actos jurídicos sometidos a condiciones constitucionales o legales (actos ceremoniales o solemnes). Por ello, la forma de las decisiones que adopten, el proceso formativo de las mismas o sea sus deliberaciones, tienen un valor jurídico independiente de su contenido. Las decisiones adoptadas, intrínsecamente pueden no ser inconstitucionales ni ilegales, pero la inobservancia de los requisitos y formalidades que el Constituyente o el Legislador esta-

blece para la expresión de voluntad de los cuerpos deliberantes, las hieren del vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

Estos principios adquieren mayor relevancia cuando se refieren a las normas sobre *quorum* para sesionar los cuerpos deliberantes, particularmente, los Cuerpos Legislativos Nacionales o Estadales, los cuales se establecen en la Constitución Nacional y en las de los Estados.

En el caso de que los Cuerpos Legislativos Nacionales o Estadales sesionaran con un número de miembros inferior al *quorum* reglamentario, las decisiones adoptadas por los asistentes a la reunión serían radicalmente nulas, por aplicación de los artículos 117 y 119 de la Constitución Nacional, pues constituiría usurpación de las atribuciones que le corresponden exclusivamente al Cuerpo Deliberante legalmente integrado y sería competencia de esta Corte pronunciarse sobre su nulidad, de conformidad con el Numeral 4º del Artículo 215 *ejusdem*.

253.

CSJ - SPA

20-7-67

G.F. N° 57, 1967, pp. 40-42

*Los suplentes de los congresantes no pueden ser convocados sino en ausencia del principal, lo contrario es violación al Reglamento.*

El punto previo planteado en estos autos fue resuelto por la Sala en su decisión de fecha 20 de julio de 1967 que aparece al folio sesenta y cuatro del expediente, según la cual se declaró improcedente la solicitud de incorporación formulada por el recurrente. Por este motivo no hay lugar a hacer ningún otro pronunciamiento sobre el caso.

Ahora bien, en cuanto al problema de fondo se observa que según el artículo 21 de la Constitución del Estado Sucre, la Asamblea Legislativa de dicho Estado podrá reunirse en sesiones extraordinarias cuando para ello fuere convocada por la Comisión Delegada de dicha Asamblea o por el Gobernador del Estado, para tratar las materias que se hubieren expresado en la convocatoria, salvo que al legislar sobre éstas sea necesario reformar la legislación que rija en materias conexas. Como consecuencia de lo estatuido en la disposición constitucional citada y en la atribución concordante establecida en el ordinal 6º del artículo 33 de la misma Constitución, esa convocatoria debe extenderse a la Asamblea, la cual está integrada, en principio, por los Diputados Principales que la constituyen al reunir las condiciones exigidas por dicha Constitución. De manera que sólo por excusa del Principal, antes o después de haber sido convocado, en conformidad con el artículo 28 *ejusdem*, o por su falta de asistencia a cinco sesiones consecutivas



de la Asamblea, de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa del Estado Sucre, procede la convocatoria del Suplente que corresponda, en el orden de su elección, para suplir la falta del Principal. En el caso examinado, fue convocada la Asamblea a sesiones extraordinarias por el breve período de una década habiéndose instalado, "previa constatación del *quórum* reglamentario", según consta del contenido del Acta respectiva, de fecha 10 de abril de 1967, cuya copia certificada cursa al folio 45 del expediente. Ahora bien, en tan corto lapso y no habiéndose efectuado la convocatoria del Diputado Eulogio González Maneiro en la forma debida, para que concurriera a las sesiones extraordinarias de la Asamblea, era imposible que se diera el supuesto contemplado por el artículo 25 del Reglamento citado, para justificar la convocatoria del Suplente. No está pues probado en autos que el Diputado Principal Eulogio González Maneiro dejara de asistir, sin justificación de su parte, a cinco sesiones consecutivas de la Asamblea, que es el requisito exigido por el artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates de dicha Asamblea, para proceder a convocar al respectivo Suplente. En este caso era imposible que tal supuesto se produjera pues la Cámara Legislativa se encontraba en receso. Pero aun cuando la convocatoria e incorporación del Suplente se hubiese cumplido de conformidad con el ordenamiento reglamentario, la actuación de aquél en el Cuerpo Legislativo tenía que cesar con la presencia del Principal, de manera que al concurrir este último debió ser inmediatamente reincorporado mediante el retiro del Suplente. En consecuencia, al ordenar la Comisión Delegada, por órgano de su Presidente, la convocatoria del Suplente del Diputado Principal Eulogio González Maneiro, sin que concurriera la circunstancia prevista en el Parágrafo Único del artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Legislativa del Estado Sucre, violó la norma contenida en esta disposición; la cual resultó a la postre infringida en mayor grado por la propia Asamblea, al impedir la reincorporación del actor en contra de lo establecido en dicha norma que sólo permite la actuación del Suplente mientras dure la ausencia del Principal. Al proceder en esta forma, la Asamblea Legislativa del Estado Sucre, sin ninguna base legal ni reglamentaria, suspendió en sus funciones a dicho Diputado Principal, imponiéndole así una sanción no contemplada ni prevista en la Ley, ya que la única aplicable a la falta en que hubiese podido incurrir el Diputado era la de abonar sus dietas a la Partida de Gastos de Incorporación, como lo ordena el citado artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates. Por otra parte, como la suspensión del cargo en la forma en que se dispuso es indefinida por no haberse limitado sus efectos en el tiempo, la actuación cumplida por la Asamblea para lograrla, constituye una arbitraria privación de la investidura del actor, que dicha Asamblea

no tiene autoridad para acordar por no estarle atribuida por ninguna norma legal y además por tratarse de una investidura que tiene su origen en el sufragio popular. De todo lo expuesto se concluye que la Asamblea Legislativa del Estado Sucre al ordenar la convocatoria del Suplente del actor, y al impedir a éste su reincorporación como Diputado Principal sin atender a lo previsto para el caso, por el artículo 25 del Reglamento Interior y de Debates de dicho Cuerpo, violó esta disposición y, en consecuencia, el artículo 117 de la Constitución de la República, según el cual el ejercicio del Poder Público está sujeto al cumplimiento de la Constitución y las leyes que definen sus atribuciones.

En cuanto al pedimento sobre la nulidad del acto que improbió la Memoria y Cuenta del Ejecutivo Estadal, se observa que no existen elementos de juicio en estos autos para poder apreciar si la ausencia del recurrente y la presencia del Diputado Ceneido Guerra Gordones, fueron una circunstancia determinante en la adopción del acto cuya validez se impugna.

254.

CSJ - SPA

30-1-68

G.F. N° 59, 1968, pp. 29-31

*Es nula toda decisión de la Asamblea Legislativa en la cual se prive a los diputados electos de la investidura otorgada o se acorte su mandato.*

De acuerdo con lo expuesto, la cuestión planteada es de mero derecho, y consiste en resolver primero, y cuando deben ser nombrados los miembros de la Comisión Delegada, y, luego, si un cambio en la filiación política de algunos de los componentes de la Asamblea Legislativa es motivo legal suficiente para alterar la composición de la Comisión Delegada, antes de concluir el período para el cual haya sido designada.

Para decidir estas cuestiones se hace necesario señalar en primer término, que la Constitución del Estado Aragua fue objeto de algunas modificaciones promulgadas el 28 de octubre de 1965 y que, entre ellas, merecen especial atención por su estrecha conexión con el caso, las referentes al período constitucional que rige la actuación de determinados cuerpos o funcionarios, período que antes se contaba a partir del mes de noviembre de cada año y, en la actualidad, desde el 5 de julio, al tenor de las siguientes disposiciones:

Artículo 24. Las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa comenzarán, sin necesidad de previa convocatoria, el día 5 de julio de cada año, o la fecha ulterior más inmediata posible, y durarán hasta el día 5 de agosto siguiente. Dichas sesiones ordinarias se reanudarán cada año el día 20 de noviembre o el día posterior

más próximo hasta el 20 de diciembre, ambos inclusive. La Asamblea Legislativa, con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros podrá prorrogar estos términos cuando ello fuere necesario para el despacho de las materias pendientes”.

“Artículo 25. En el primer año del período constitucional, la Asamblea se instalará el 2 de enero o en la fecha más cercana, y durará 10 días en sus sesiones. La Directiva de la Asamblea y la Comisión Delegada que allí se nombren, durarán en sus funciones hasta el mes de julio del mismo año, fecha en la cual la Asamblea iniciará sus sesiones ordinarias regulares”.

La intención del constituyente de trasladar de noviembre a julio el comienzo del período constitucional de la Junta Directiva de la Asamblea y de la Comisión Permanente aparece claramente ratificada en el artículo 118 de la Constitución al disponer textualmente que “La Directiva de la Asamblea Legislativa, la Comisión Delegada, el Contralor General y el Procurador del Estado, quienes concluyen sus respectivos mandatos en noviembre de 1965, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta julio de 1966, cuando sean designados los respectivos titulares”.

Luego es indudable que, a partir de 1966, los períodos de la Comisión Delegada empezaron a contarse a mediados del año, debiendo terminar a mediados del año siguiente, con la iniciación de las sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, si los miembros de la Comisión designados por primera vez bajo la vigencia de las disposiciones de la nueva Constitución, debían ser nombrados en julio de 1966, según los términos de la disposición transitoria a que se acaba de hacer referencia, y la duración de su mandato era de un año al tenor del artículo 39 *ejusdem*, no hay duda de que el nombramiento de quienes debían sustituirlos, tenía que realizarse dentro de los últimos cinco días de las sesiones que comenzaron en julio de 1967, como entendió la Asamblea Legislativa que debía hacerlo aplicando, rectamente, las normas constitucionales a que se viene haciendo referencia.

El hecho de que el artículo 24 disponga que las sesiones ordinarias se reanudarán cada año, el 20 de noviembre o el día posterior más próximo, no es base suficiente para sostener la tesis contraria a la que se deja expuesta, dado los términos tan claros en que quedó expresada la voluntad del constituyente, en los artículos arriba transcritos, respecto a la cuestión debatida en el seno de la Asamblea.

No existe en la Constitución del Estado ninguna disposición que autorice a la Asamblea Legislativa para privar a los Diputados que hayan sido elegidos oportunamente como integrantes de la Comisión Delegada de la investidura que les haya otorgado, ni para reducir el término de su mandato, por lo cual es infundada la aseveración de que, en la segunda etapa de sus sesiones ordinarias,

puede la Asamblea alterar la composición de la Comisión Delegada por haber abandonado algunos de sus miembros las filas del partido a que estaban afiliados.

Sostener lo contrario, aun en presencia de disposiciones menos terminantes y precisas como las aquí comentadas, sería auspiciar la inestabilidad de las instituciones, que es una de las garantías sobre las que descansa el orden jurídico y el normal desarrollo de las funciones esenciales del Estado.

Véase Nos. 34, 35, 45, 90, 220, 260, 279.

b'. *Las Leyes estatales*

Véase Nos. 13, 230, 248, 249, 251.

b. *El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administración estatal*

255.

CFC - CP

9-6-52

G.F. N° 11, 1952, pp. 31-33

*El Jefe Civil de un Distrito de cualquier Estado de la República no es un alto funcionario del Estado.*

Debe pues, esta Corte determinar como punto previo, si en realidad el Jefe Civil del Distrito Maracaibo, es como lo sostiene el postulante, un alto funcionario de aquella Entidad Federal, para poder establecer su propia competencia, ya que, según el ordinal once del Art. 128 de la Constitución Nacional vigente y la atribución novena del Art. 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, corresponde a ésta declarar la nulidad de los actos a que se refiere el Art. 43 de la referida Constitución, siempre y cuando se trata de actos de las autoridades, que dichos actos emanen de la autoridad nacional o del Distrito Federal, de los Presidentes o altos funcionarios de los Estados o de los Gobernadores de los Territorios Federales.

Para decidir este punto previo la Corte observa: la Ley Orgánica del Régimen Político del Estado Zulia no contiene la definición clara y precisa de cuáles empleados son los altos funcionarios de esa Entidad Federal; por lo que se hace necesario tener en consideración las disposiciones que regulan materias análogas. Entre esas disposiciones es pertinente la del párrafo único del Art. 12 del Capítulo 3° de la Ley de Responsabilidad de los Empleados y Funcionarios Públicos del Estado Zulia que trata del procedimiento y de la competencia en los juicios de responsabilidad. Según dicho párrafo único: "Para los efectos de esta Ley entiéndase por Altos Funcionarios, el Presidente del Estado o el que haga sus ve-

ces, el Secretario General y los Ministros de la Corte Suprema". Otra disposición pertinente es la del Art. 373 del C. de E. C. que expresa: "Para los efectos del enjuiciamiento de que trata el presente capítulo, entiéndase por altos funcionarios de los Estados el Presidente del Estado o el que haga sus veces, su Secretario o Secretarios en la Administración, los Miembros o Vocales del Tribunal Supremo de Justicia, y cualquiera otro empleado público a quien las leyes del respectivo Estado den aquella calificación".

Como se ha visto, la Ley del Régimen Político del Estado Zulia no da esta calificación a los Jefes Civiles de Distrito, ni cabe tampoco deducirla del Art. 13 de dicha Ley, pues según ese artículo, los Jefes Civiles de Distrito son la Primera Autoridad Civil y Política en el territorio del Distrito que gobiernen; disposición que claramente expresa que dichos funcionarios ciertamente no son altos funcionarios del Estado, puesto que ejercen su jurisdicción exclusivamente dentro de los límites del territorio distrital, en tanto que los altos funcionarios del Estado la ejercen en todo el territorio de la Entidad Federal.

256.

CF

23-4-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 38-39

*El Gobernador es el principal administrador y Director de la Hacienda del Estado, pero esto lo desempeña a través de un funcionario que se denomina Tesorero General del Estado que es el responsable directo y no el Gobernador.*

El artículo 52 de la Ley citada por el Procurador General define las atribuciones y deberes que corresponden al Gobernador como principal Administrador y Director de la Hacienda, pero no señala en cuál o en cuáles de los siete ordinales de ese texto legal fundamenta su acusación; no obstante, los únicos que pudieran considerarse aplicables al caso son el tercero y el cuarto, que están redactados en estos términos: "3" Cuidar en que se ejerza y ejercer por sí mismo, cuando lo creyere conveniente, la inspección de los servicios relacionados con la Hacienda del Estado"; y "4" Hacer practicar los Inventarios y tanteos ordenados por la Ley, o los que juzgare convenientes". Esas disposiciones, más que deberes, señalan atribuciones al Gobernador, como lo indican las oraciones "cuando lo creyere conveniente", que figura en el tercer ordinal y "o los juzgare convenientes", que aparece en el cuarto. Y el artículo 59 se limita a especificar quiénes son los Fiscales del Estado, y en su ordinal primero determina: "El Gobernador del Estado que es el Fiscal nato de la Hacienda del Estado".

Ante esas disposiciones, de carácter facultativo una, y enunciativo la otra, ha de predominar la del artículo 56 de la misma Ley, que determinante y categóricamente ordena que "La Tesorería General del Estado, estará a cargo de un funcionario que se denominará "Tesorero General del Estado", bajo cuya inmediata dirección y responsabilidad funcionarán los servicios de Caja y Contabilidad del Tesoro". Ello es lógico y necesario, porque si se admitiera que un Gobernador de un Estado, por el hecho de serlo, habría de responder de los delitos y hasta de las faltas de los empleados y funcionarios del ramo de Hacienda, se llegaría a la conclusión inadmisibles de que, para desempeñar ese alto cargo, se requeriría, además de las condiciones personales que prescriben las leyes, la de ser auditor y contabilista competente, y debería también dedicar la mayor parte de su tiempo a escudriñar libros de contabilidad, inventarios, balances, etc., asiendo por asiento y comprobante por comprobante.

257-

CF

4-6-59

G.F. N° 24, 1959, pp. 266-268

*El Secretario General del Estado podrá firmar previa aprobación del Gobernador, la correspondencia que el Gobierno del Estado haya de dirigir a otras autoridades, aun cuando se trate de un acto administrativo referente a una orden de arresto.*

La Asamblea Legislativa del Estado Zulia se dirigió al Gobernador del Estado querellándose de que el Dr. A.B.A. había ofendido la dignidad y autoridad de ese Cuerpo, al publicar aquél sus remitidos en la prensa local, y solicitó la aplicación de la pena de quince días de arresto para el Dr. B.A., en virtud de que "las medidas correctivas se hacen necesarias en defensa del respeto que los Organismos Públicos merecen de la ciudadanía". Ahora bien, estudiando esta Corte dicha comunicación observa que en ella no hay una orden de arresto sino una solicitud de aplicación de pena de arresto por los motivos que en ella se indican.

De los recaudos que acompañó el funcionario acusado a su escrito de refutación, los cuales corren en certificación expedida por el Notario Público Segundo de la ciudad de Maracaibo, aparece que el Gobernador del Estado Zulia envió la comunicación de la Asamblea Legislativa al Secretario General de Gobierno, que es el órgano legal y preciso del Gobernador del Estado, según el texto del artículo 47 de la Constitución del Estado Zulia, ordenándole pasarla al Consultor Jurídico del Estado para su estudio e informe. (Memorándum de la Gobernación del Zulia de fecha 2 de marzo de 1959, corriente al folio 23 del expediente).

Emitido el dictamen correspondiente por el Consultor Jurídico, el Gobernador del Estado volvió a dirigirse a su Secretario General, ordenándole oficiara al Comandante de las Fuerzas Armadas Policiales del Distrito Maracaibo, "en el sentido de detener policialmente por quince días al Dr. B.A.", y diciéndole que debía "insertar en el contenido del oficio y con motivo de la orden el texto de la comunicación que a ésta Gobernación le fue enviada por la Asamblea Legislativa del Estado Zulia". (Memorándum de la Gobernación del Estado corriente al folio 25).

El Secretario, en oficio del 3 de marzo dirigido al Primer Comandante de la Policía de Maracaibo, transcribió el oficio de la Asamblea Legislativa, comunicándole "se sirviera ordenar las instrucciones pertinentes a objeto de practicar la detención del referido ciudadano" (B.A.).

Una vez cumplido el término de la detención policial, el Dr. B.A. fue puesto en libertad según orden del Gobernador comunicada por el Secretario General del Gobierno al Primer Comandante de la Policía. (Memorándum que corre en copia certificada al folio 32).

Estudiados detenidamente los recaudos acompañados en forma auténtica por el acusado, de los cuales se ha hecho mención, esta Corte encuentra que no se ha cometido por parte del Dr. P. P. R., Secretario General de Gobierno del Estado Zulia, el abuso de autoridad que se le imputa.

En efecto, el artículo 47 de la Constitución del Estado Zulia establece que el Secretario General es el órgano legal y preciso del Gobernador del Estado y el único aparte del artículo 46 de la misma establece que el Secretario General firmará, previa aprobación del Gobernador la correspondencia que el Gobierno del Estado haya de dirigir a otras autoridades distintas de las indicadas en el mismo artículo.

De los recaudos arriba citados aparece que quien ordenó la detención del querellante fue el propio Gobernador del Estado Zulia, Dr. E.P.V., y al hacerlo usó de la atribución que le concede el artículo 249 del Código de Policía de dicho Estado, en atención al hecho de considerar ofensivos e irrespetuosos para la Asamblea Legislativa los términos contenidos en el remitido del Dr. B.A.

La infracción del artículo 264 del Código de Policía denunciada por el querellante, de que no se hizo constar la Resolución en el Libro que con el nombre del Registro de Policía llevan los Prefectos de Distrito o de Municipio, no es procedente, ya que tal obligación no la establece dicho Código para la Gobernación del Estado ni para la Secretaría General sino para los Prefectos de Distrito y Municipios. Ni el Gobernador ni el Secretario General están obligados a llevar los referidos Registros de policía sino los Prefectos.

La pena de arresto impuesta por el Gobernador fue en uso de la facultad que le concede el artículo 249 del Cuerpo de Policía. No fue en virtud del artículo 27 citado en la nota de la Asamblea Legislativa. De dicha nota el Gobernador acogió los hechos realizados, constitutivos del motivo de la Resolución de detención pero no las disposiciones legales citadas por el Cuerpo Legislativo. Ordenó el arresto en virtud de la facultad que le confiere el artículo 249 del citado Código de Policía.

258. CSJ - SPA 14-3-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 177-184/191-195

*La Constitución de la República confiere en norma expresa a los Gobernadores de Estado la facultad de nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia, y por tanto, las disposiciones de Constituciones estatales que atribuyen a las Asambleas Legislativas la facultad de destitución de los Secretarios del Ejecutivo Estatal, son inconstitucionales.*

Dentro del régimen jurídico que el propio pueblo se ha impuesto, dentro del conjunto general de disposiciones que él mismo ha creado para que lo rija dentro del campo del derecho es evidente la supremacía de la Constitución Nacional como cuerpo dispositivo que forma la estructura básica y fundamental de la República. Es por ello que el régimen legal del País aparece clasificado, en cuanto a normas concretas, en dos grupos esenciales: las *constitucionales* y las *ordinarias* o secundarias, incluyendo por sobre estas últimas, con rango intermedio, la categoría de las *leyes orgánicas* previstas en el régimen constitucional vigente.

El concepto de supremacía constitucional implica que la Ley Fundamental sea no sólo superior a los demás cuerpos legales, sino que, sobre ella, no puede existir ninguna otra norma jurídica. La supremacía supone, pues, cuando menos, una dualidad de legislaciones, una doble categoría de preceptos: los unos revestidos con el carácter de supremos; los otros subordinados a aquéllos.

Ahora bien, cuando el contenido de una ley secundaria —orgánica y ordinaria— se opone a los imperativos constitucionales, o sea, cuando hay violación al principio de la supremacía de la Constitución, los órganos jurisdiccionales competentes, ante quienes sea demandada la inconstitucionalidad, deberán así declararla y anular la norma o normas que adolezcan de tal vicio. A este respecto, la Carta Fundamental encomienda tal función a la Corte Suprema de Justicia.

De acuerdo con estos principios, los órganos legislativos —nacional, estatales y municipales—, deben someter todos sus actos



a los imperativos de la Constitución Nacional; de no hacerlo así, puede cualquier ciudadano por la vía de acción, acudir a la Justicia para que la inconstitucionalidad sea declarada.

Tal ha sido el origen del presente proceso: el Gobernador del Estado Aragua, fundado en la disposición del artículo 23 de la Constitución del mismo Estado, de fecha 29 de julio de 1959, ha solicitado, por escrito de 16 de octubre de 1961, la nulidad, por inconstitucionalidad, de varios artículos de la Constitución del Estado Aragua, sancionada por la Asamblea Legislativa el 3 de julio del citado año.

Por consiguiente, es misión de la Corte en el presente proceso, de acuerdo con sus atribuciones específicas, analizar las normas cuya nulidad se invoca, y compararlas con las de la Constitución Nacional que se señalan como violadas, a fin de establecer en el fallo si existe o no violación al principio de la supremacía constitucional acogida en la legislación patria.

Los artículos de la Constitución del Estado Aragua impugnados por inconstitucionalidad, son los siguientes:

Artículo 36, numerales 4º y 5º

El texto de las citadas normas establece: "Art. 36. El ejercicio del Poder Legislativo y el control de la Administración Estatal, corresponde a la Asamblea Legislativa y son sus atribuciones:

4º Aprobar o improbar las Memorias y Cuentas que deben presentar los Secretarios del Ejecutivo del Estado en la oportunidad en que lo haga el Gobernador. *La improbación de estas Memorias y Cuentas acarreará la inmediata destitución de los Secretarios del Ejecutivo del Estado cuya Memoria y Cuenta se impruebe, cuando la misma sea acordada expresamente y por el voto de la mayoría de los Miembros de la Asamblea Legislativa*".

5º Interpelar al Gobernador y a los Secretarios del Ejecutivo Regional y darles voto de censura al Gobernador del Estado y demás funcionarios públicos. *Este voto de censura acarreará la destitución de los Secretarios del Ejecutivo del Estado y de funcionarios de menor categoría, cuando el caso lo amerite y sea aprobado por la mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa*".

A fin de dejar debidamente delimitado el objeto de la pretensión sobre la cual ha de recaer el presente fallo, es necesario establecer que las disposiciones transcritas constan cada una de dos supuestos de hecho: el primero, referido a las respectivas facultades que se reserva la Asamblea Legislativa para "aprobar o improbar las Memorias y Cuentas que deben presentar los Secretarios del Ejecutivo" (Numeral 4º), y para "interpelar al Gobernador y a los Secretarios del Ejecutivo Regional y darles voto de censura al Gobernador del Estado y demás funcionarios públicos" (Nume-

ral 5º); el segundo, concretado a la *destitución* de los Secretarios del Ejecutivo del Estado, como consecuencia de la improbación de las Memorias y Cuentas o del voto de censura, según el caso. Ahora bien, de los planteamientos que constan en autos claramente se desprende que el problema a resolver ha quedado circunscrito, de modo exclusivo, a la segunda parte de las referidas normas, esto es, a los supuestos de *destitución* de los expresados funcionarios estatales, y no a los que se contraen a la facultad que se confiere a la Asamblea Legislativa para aprobar o improbar las Memorias y Cuentas secretariales, a interpellar y dar voto de censura al Gobernador y a los Secretarios.

Pasa, pues, la Corte a analizar el planteamiento de la destitución de aquellos funcionarios prevista en las normas transcritas, y al efecto considera:

Dispone el artículo 17 de la Constitución de la República en su número 1º, que es de la competencia de cada Estado "*la organización de sus poderes públicos, en conformidad con esta Constitución*".

A la vez, la propia Constitución establece normas primarias en cuanto a la organización de los Poderes de cada Estado, y señala atribuciones privativas de tales Poderes. Así, el artículo 19 de la propia Carta Fundamental dispone que el Poder Legislativo estatal se ejerce por una Asamblea Legislativa.

De igual manera consagra la Carta Fundamental que, en cada Estado, el Poder Ejecutivo, al cual corresponde el gobierno y administración, está presidido por el respectivo Gobernador, quien es además agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción (Artículo 21 *ejusdem*).

La Constitución de la República establece igualmente las atribuciones básicas y fundamentales, debidamente delimitadas, de ambos Poderes estatales. A este respecto dice la exposición de motivos de la Constitución que "las disposiciones relativas a la Asamblea Legislativa y al Gobernador son apenas las indispensables *para deslindar claramente sus respectivas competencias*".

Como puede observarse, está prevista constitucionalmente en la esfera estatal la existencia y las atribuciones básicas, debidamente delimitadas, de los poderes Legislativo y Ejecutivo; el funcionamiento del Poder Judicial ha quedado reservado, en toda la República, a la competencia del Poder Nacional (Artículo 136, Nº 23 de la Constitución).

Ahora bien, entre las facultades que la Constitución Nacional confiere en forma expresa a los Gobernadores figura la de "*NOMBRAR Y REMOVER los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes sobre carrera administrativa*". (Artículo 23, número 2º de la Constitución de la República).

Según la disposición mencionada, fue voluntad expresa de los autores de la Constitución vigente, —como ya se estableció en anteriores Constituciones—, otorgar al Gobernador de Estado la libre escogencia y nombramiento de todos los funcionarios y de todos los empleados que de él dependan como Jefe que es del Ejecutivo estatal; confiriéndosele así mismo, y por mandado directo de la propia norma constitucional, la facultad plena de separar o remover a los citados funcionarios y empleados, de los cargos que estuvieran desempeñando por virtud de tal nombramiento. Para el ejercicio de esa atribución sólo exige la Constitución de la República —en el N° 2, artículo 23— que la *designación* de tales funcionarios y empleados no esté atribuida a otra autoridad, esto es, a otro funcionario de la propia rama ejecutiva o de gobierno.

Resulta de lo expuesto que, si la Ley Suprema de la República ha conferido en forma expresa y taxativa al Poder Ejecutivo estatal, en la persona del Gobernador, la atribución de *nombrar* y de *remover* los empleados y funcionarios de su dependencia, esto es, de la *rama ejecutiva*, cuya designación no estuviere atribuida a otra autoridad, tal atribución no puede ser conferida en ningún caso por una ley de categoría inferior a otro poder estatal, sin que se viole la citada disposición del artículo 23, N° 2 de la Constitución de la República. De la misma manera que no podría concederse a la rama ejecutiva estatal, la facultad de nombrar o remover empleados del Poder Legislativo estatal, ni mucho menos la función de legislar que, en forma expresa, atribuye la Carta Fundamental a la Asamblea Legislativa.

La Constitución de la República, al señalar atribuciones básicas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ha querido mantener la separación propia y tradicional en las privativas funciones de cada uno, a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas de actuación; sin que esto signifique, claro está, que dejen de prestarse auxilio y mutua ayuda para el logro del fin común que en definitiva persiguen, y que no es otro que lograr el bienestar y la prosperidad de la entidad federativa.

Este principio de autonomía e independencia de estas dos ramas del poder estatal es, por otra parte, el reflejo de la separación que, a su vez, guardan entre sí las ramas del Poder Público Nacional, las cuales, según el artículo 118 de la Constitución de la República, *tienen sus funciones propias* no obstante que los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboración entre sí en la realización de los fines del Estado.

De lo expuesto es necesario concluir, que las disposiciones contenidas en los números 4° y 5° del artículo 36 de la Constitución del Estado Aragua, al atribuir a la Asamblea Legislativa la facultad de *destitución*, de los Secretarios del Ejecutivo en los casos que ellas señalan, violan lo estatuido en el número 2° del artículo 23

de la Constitución de la República que, de manera expresa, reserva al Poder Ejecutivo, en la persona del Gobernador, el nombramiento y la remoción de tales funcionarios que son de su dependencia, y cuya designación le está expresamente atribuida.

En nada altera el criterio expuesto la circunstancia de que la norma impugnada se hable de *destitución* y no de *remoción* del funcionario. Porque entre los términos *remover* y *destituir*, no aparece, según la mente del constituyente, diferenciación alguna. En efecto, los redactores de la Constitución utilizaron como sinónimos los términos *destitución* y *remoción* en el texto de la misma. Así, en el artículo 24 de la Constitución de la República se estableció que “la improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata DESTITUCION...”; y en el artículo 153, N° 2 de la misma Carta Fundamental, al referirse al voto de censura de la Cámara de Diputados a los Ministros, consagró: “...el voto de censura acarrea la REMOCION del Ministro”. O sea, que en estas excepcionales normas, concebidas con un idéntico fin sancionador, el propio constituyente utilizó, indistintamente, los términos *destitución* y *remoción*, sin atribuirles diferencia alguna en cuanto a su significado, que no es en definitiva otro que la separación del funcionario del cargo que desempeñaba.

Dada, pues, la sinonimia que en la Constitución Nacional conservan los vocablos indicados, al establecer la Constitución estatal que las Asambleas Legislativas pueden *destituir* a los Secretarios del Ejecutivo, las está invistiendo de la facultad de remover a dichos funcionarios, atribución que, sin distinción ni reserva de ninguna especie, confiere expresamente la Constitución de la República al Poder Ejecutivo Estatal en la persona del Gobernador.

Tampoco se justifica, a juicio de la Corte, la facultad que para destituir o remover a los Secretarios del Ejecutivo pretende arrogarse a la Asamblea Legislativa del Estado Aragua la circunstancia de que el artículo 24 de la Constitución de la República confiera a dichos Cuerpos Legislativos estatales la facultad de obtener la destitución o remoción del Gobernador en caso de improbación de su gestión y cuando así lo acuerde mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros de dicho Cuerpo. Tal disposición constituye una excepción al principio mantenido en la parte final del artículo 22 *ejusdem*, que establece: “Mientras no se dicte la ley prevista en este artículo, los Gobernadores serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República”. Frente a esta disposición de carácter general, es que surge, por excepción, la regla particular del artículo 24 que, en el único y taxativo caso allí previsto (improbación de la gestión) permite y autoriza que otra entidad y no al Presidente de la República, pueda destituir o remover de su cargo a un Gobernador.

*Exceptio est strictissimae interpretationis*, dice un conocido principio de derecho; y, por ello, no pueden en ningún caso aplicarse

analógicamente las normas de excepción. De donde resultaría en toda forma imprecedentede que se pretendiera extender el principio especial que rige para un supuesto singular como es el que autoriza la destitución del Gobernador de un Estado por la Asamblea Legislativa cuando se desapruebe su gestión, a los casos en que se imprueben las memorias y cuentas, o se dé voto de censura, a un Secretario del Ejecutivo estatal, que no está en manera alguna afectado, directa ni indirectamente, por el contenido de aquella casuística y ocasional norma constitucional.

Pero hay más. Aun en la hipótesis negada de que pudiera establecerse en la Constitución estatal, por razones de analogía, una norma para la remoción de los Secretarios similar a la que para la destitución del Gobernador se contempla en el citado artículo 24 de la Constitución de la República, es necesario observar que esta disposición constitucional prevé la destitución del Gobernador únicamente *por improbación de su gestión* y cuando así sea *acordado expresamente* por el voto de las *dos terceras partes* de los miembros de la Asamblea Legislativa. En cambio, en el caso analizado, los numerales 4º y 5º del artículo 36 de la Constitución estatal impugnada exceden a dicha disposición cuando pretenden obtener la destitución de los Secretarios, no sólo en caso de improbación de sus Memorias y Cuentas, sino, además, cuando les den voto de censura, y en todo caso, por aprobación de la simple mayoría de los miembros de la Asamblea Legislativa, y no de las dos terceras partes, como se exige en el caso de los Gobernadores.

De todo lo anteriormente expuesto es necesario concluir que las disposiciones de la Constitución regional analizadas, en cuanto establecen la destitución de los expresados funcionarios ejecutivos, violan la atribución segunda que el artículo 23 de la Constitución de la República confiere al Gobernador del Estado Aragua como Jefe del Poder Ejecutivo, y, en consecuencia, es procedente su nulidad por inconstitucionalidad, según ha sido demandada.

*Voto salvado de los Magistrados José Gabriel Sarmiento Núñez y Saúl Ron.*

A juicio de los Magistrados disidentes no existe la inconstitucionalidad denunciada, según se desprende de la siguiente exposición:

El Capítulo III Constitucional, regula la organización de los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estadales, estableciendo expresamente las condiciones que deben llenar dichos órganos del Poder Público y señalando a cada uno de ellos explícitamente, sus respectivas atribuciones. Tales señalamientos constitucionales no son exclusivos. El propio Capítulo III, en los ordinales 1º y 2º del artículo 17, reserva, a los Estados "en conformidad con la Constitución", la competencia Legislativa en cuya virtud corresponde a tales entidades políticas, "la organización de sus poderes públicos" y la "organización de sus Municipios y demás entidades locales".

Ahora bien, el Gobernador del Estado es un funcionario del Estado, y un Agente del Ejecutivo Nacional, cuyas funciones ejerce dentro de los límites de la Constitución Nacional y de los que establece la Constitución Estatal a su respecto. En consecuencia, y en lo que concierne al ámbito estatal, "el ejercicio del Gobierno y de la Administración del Estado, *en cuando no esté atribuido a otra autoridad es la competencia del Gobernador*". Mas esta competencia la ejercerá el Gobernador, "en unión de los Secretarios del Ejecutivo del Estado de acuerdo con la Constitución Nacional, la del Estado y las leyes Nacionales y Estadales". Tales "Secretarios del Ejecutivo del Estado" no son, ni por su creación, ni por su nombramiento, ni por las atribuciones que les corresponden, funcionarios dependientes del Gobernador en cuanto "Agente del Ejecutivo Nacional", sino que son componentes, en unión con el Gobernador, del Ejecutivo del Estado, según lo establece el Artículo 63 de la Constitución Estatal, la cual lo dispone así en ejercicio de la facultad que el ya antes citado ordinal 1º del Artículo 17 de la Constitución Nacional atribuye a los Estados, al señalar como de su competencia, "la organización de sus poderes públicos".

Es cierto, en efecto, que tales Secretarios dependen del Gobernador, mas ello no es en virtud de las atribuciones que pueda conferirle, como exclusivas, la Constitución Nacional, sino en virtud de la "organización de sus poderes públicos", constitucionalmente atribuida a la competencia estatal, y que, en el caso concreto, el Estado Aragua ha ejercido al crear, en su propia Constitución, los cargos de "Secretarios del Ejecutivo", con las atribuciones que allí se les señala, y sometidos, en consecuencia, a las normas que la misma Constitución Estatal establece.

No es cierto, que la "destitución" por la Asamblea Legislativa del Estado de los "Secretarios del Ejecutivo" del mismo, al desaprobar sus cuentas, según el artículo denunciado, vaya "contra el artículo 23 de la Constitución Nacional, numeral 2º, que le atribuye al Gobernador el "nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su dependencia, cuya designación no esté atribuida a otra autoridad". Dicho artículo constitucional, en efecto, carece del alcance que pretende atribuírsele. Al establecer que son atribuciones del Gobernador "el nombrar y remover los funcionarios y empleados de su dependencia", no se puede interpretar que se haya establecido una suerte de inseparabilidad, por así decirlo, entre el nombramiento y la "destitución", o "remoción", hasta tal punto de que ya no se entienda sólo dicha inseparabilidad como existente entre la función de "nombrar" y la de "remover" propiamente dicha, sino también entre aquélla y la de "destituir", siendo así que ésta es una figura diferente de la "remoción" ordinaria teñida inclusive, la "destitución", de un tinte penal como es el que caracteriza a la "destitución" del propio Gobernador, establecida en el

artículo 24 de la Constitución Nacional, como resultado de “la improbación de la gestión del Gobernador” por la Asamblea Legislativa. Resulta entonces incongruente que una sanción que la Constitución Nacional establece para los Gobernadores, funcionarios nombrados por el Ejecutivo Nacional, y *destituibles*, sin embargo, por la Asamblea Legislativa, como resultado de la improbación de sus cuentas, no pueda ser establecida por esta misma Asamblea, en la Constitución Estatal, respecto de funcionarios de creación estatal, en ejercicio, por parte del Estado, de la competencia constitucional (nacional) de “organizar sus poderes públicos”.

No se puede, por lo demás, confundir las palabras “destituir” y “remover”, como si tuvieran un significado idéntico. “Destituir” es, según clarísimamente lo define el Diccionario de la Academia Española de la Lengua, “*separar a uno de su cargo como corrección o castigo*”. En cambio, según la misma autoridad, “remover” es “*deponer o apartar a uno de su empleo o destino*”. En el caso de “destitución”, pues, se ve con toda evidencia que se trata, así en el Diccionario como en el texto de la Constitución estatal que se discute, de una “remoción” diferente de la que ejerce el Gobernador cuando, en uso de la facultad que le otorga el Art. 23 (ordinal 2º) de la Constitución Nacional, “remueve” a un “funcionario o empleado de su dependencia”, esto es, en uso de una facultad discrecional paralela de la facultad de “nombramiento”.

No existe, pues, una sinonimia perfecta entre “remover” y “destituir”. Toda “destitución” constituye una “remoción”, pero no toda “remoción” es una “destitución”. Esta última así se le señale alguna vez simplemente como “remoción”, tiene un “fin sancionador”, y como tal debe entenderse siempre. Es así que el Código Penal (Art. 10, ordinal 5º) —y sin que los casos sean tampoco idénticos— no otra palabra usa que la voz “destitución”, cuando señala las “penas no corporales”, accesorias de otras principales, mientras que carece de carácter penal o sancionador la simple “remoción” (Art. 28) “que del empleado a quien esté siguiéndose juicio, disponga la autoridad de cuyo libre nombramiento sea el respectivo destino”. La “destitución”, en cambio, no sólo tiene ese “fin sancionador”, que se observa en el Derecho Político, sino que en el C.P. tiene precisas consecuencias de ese carácter, como, cuando se dice (artículo 28), que “la destitución del empleo produce como efecto (sic) la separación de él, del penado, sin poder ejercerlo otra vez sino por nueva elección o nombramiento”. No obsta, por lo demás, a lo dicho, el que en la Carta Fundamental, el Constituyente, a la par que establece (artículo 24) que “la improbación de la gestión del Gobernador acarreará su inmediata destitución”, haya dispuesto en el artículo 153, Nº 2, que... “el voto de censura acarrea la *remoción* del Ministro”. Esta “remoción” sí es sinónima de “destitución”, ya que la Cámara, que da el voto de censura, “podrá, además, ordenar el enjuiciamiento” del Ministro “removido” o

“destituido”, o lo mismo que podría la Asamblea Legislativa, que diese voto de censura a los Secretarios del Ejecutivo Estadal, ordenar el enjuiciamiento de los mismos —si hallare motivos para ello—, aun si así no lo dispusiese expresamente el dicho instrumento constitucional del Estado. Ha de concluirse, pues, que si bien toda “destitución” es una “remoción”, no toda “remoción” es una “destitución”, a menos que en el caso concreto que se estudiare la “remoción” conlleve consecuencias de índole “sancionadora” que hagan de ella una “destitución” propiamente dicha. En el caso contemplado en el artículo 153, N° 2 de la Constitución Nacional, la “remoción” allí señalada tiene las características de una verdadera “destitución”, pues hasta se prevé la posibilidad del enjuiciamiento del Ministro objeto del voto de censura, a cuyo extremo sólo se llegará cuando la Cámara considere que el hecho o hechos que han merecido el dicho voto de censura es de tal gravedad que amerite legalmente, el enjuiciamiento. En cambio, sin necesidad de llegar a ese extremo, la Cámara puede decidir que tales hechos no alcanzan esa gravedad, y que, por tanto no requieren sino la simple “remoción” del Ministro.

Consideran los Magistrados disidentes que son aplicables a este caso las mismas razones que han tenido para considerar sin lugar la denuncia del ordinal 4° del artículo 36, hoy ordinal 4° del artículo 37 de la Constitución del Estado Aragua, en cuanto se refiere a “la destitución” de los Secretarios. Mas es el caso que este ordinal 5° del artículo 36, denunciado por el Gobernador, ha sido modificado por la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, según aparece del Proyecto de Constitución remitido a la Corte por dicha Asamblea.

La nueva forma dada por la Asamblea Legislativa al ordinal 5, Artículo 36, denunciado, ha eliminado la mención del “voto de censura” a los demás funcionarios, así como la “destitución de los funcionarios de menor jerarquía. Esta modificación fue realizada por la Asamblea Legislativa en atención a las observaciones que le hiciera el Gobernador. En consecuencia, el ordinal 5° ha quedado reducido al texto que sólo contempla la “destitución” de los Secretarios del Ejecutivo como resultado de la interpelación y voto de censura de la Asamblea, y es a este texto al que debe referirse la presente decisión.

No tienen en consecuencia, los disidentes, sino que reproducir las mismas argumentaciones que han expuesto en el Capítulo anterior de este voto, con lo que concluyen que si bien no está viciado de inconstitucionalidad el ordinal 5 del artículo 36 de la Constitución del Estado Aragua, no hay lugar a pronunciarse acerca del mismo, ya que dicho artículo fue suprimido del Proyecto de Constitución aprobado en definitiva por la Asamblea Legislativa. En cuanto al ordinal 5° del artículo 37, que es el que ahora está sometido al estudio de la Corte, consideran que no está viciado de inconstitucionalidad y así lo manifiestan.



259. CSJ - PA  
G.F. N° 35, 1962, pp. 196-197

14-3-62

*En materia de designación de las autoridades ejecutivas de los Distritos, mientras no se dicte la Ley Orgánica prevista en la Constitución, rige, transitoriamente, la legislación anterior a la Constitución de 1961 la cual no puede ser modificada por las Asambleas Legislativas.*

Según la legislación vigente del Estado Aragua sobre régimen municipal, de conformidad con la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, los Prefectos de Distrito son de libre elección y remoción del Gobernador, y los Prefectos de Municipio, de libre elección y remoción de los Prefectos de Distrito, hasta tanto no se dicte sobre la materia una ley orgánica Nacional: por ello, las disposiciones de la Constitución de ese Estado que modifiquen ese régimen, son inconstitucionales.

#### *Artículo 116 de la Constitución Estatal*

Este artículo de la Constitución del Estado Aragua, impugnado también por el Gobernador de ese Estado en su petición de inconstitucionalidad ante este Supremo Tribunal, aparece redactado en la forma siguiente:

“Artículo 116. Para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado. La remoción de los Prefectos de Distritos o Municipios podrán ser a iniciativa de los Concejos Municipales o del Gobernador del Estado”.

Para analizar la procedencia o improcedencia de la nulidad de esta disposición, es necesario observar que el régimen municipal ha sido objeto, en la actual Constitución, de “importantes innovaciones al consagrarse *normas flexibles que permitirán al Legislador ordinario adecuar las instituciones a las características regionales o locales*”. Tal se expresa en la exposición de motivos de la Constitución Nacional.

De igual manera se expone en dicha exposición de motivos, al hacerse alusión al artículo 26 *ejusdem*, que la organización de las entidades locales se regirá por la Constitución, por las *leyes orgánicas nacionales* y por las *leyes estatales*, pero aclarando que tanto unas como otras deberán ser dictadas sólo para desarrollar los principios constitucionales.

Del texto del artículo 26 y de la exposición de motivos citada, claramente se deduce que la jerarquía de los estatutos jurídicos que

han de regir la organización de los Municipios en acuerdo a los principios consagrados en la Carta Magna, es la siguiente:

- 1º La Constitución de la República.
- 2º Las leyes orgánicas nacionales.
- 3º Las leyes estatales.

Tal orden de prelación se desprende, no sólo del propio texto del citado artículo 26 y de la correspondiente exposición de motivos, sino del concepto de *ley orgánica* incorporado a la Constitución vigente en el artículo 163. En efecto, se dice en dicha norma que son leyes orgánicas las que así denomina la Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley.

En la exposición de motivos de la Constitución se mencionan las leyes orgánicas "como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias"; agregándose que, para definir las, se sigue el modelo francés y se acoge un criterio meramente formal: primero, cuando la propia Constitución le de tal denominación y, segundo: cuando sea investida con ese carácter por las Cámaras en la forma expresada en el respectivo artículo.

"La creación de las leyes orgánicas —añade la indicada exposición de motivos —tiene por objeto impedir que por leyes especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes".

De lo expuesto, pues, fácil es deducir que, conforme al artículo 26 de la Ley Suprema, ha sido propósito del constituyente que el Congreso dicte una *legislación orgánica* que rija en escala nacional la organización de los Municipios, y de la cual emanen, pero sin contradecir sus disposiciones, las leyes especiales que dicten los Estados.

Quiso el Constituyente, mediante la Disposición Transitoria Primera, dejar claramente establecido que los principios de organización municipal introducidos en la nueva Constitución permanecerían en suspenso, "mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución" (o sea, las leyes orgánicas y estatales ya indicadas), y que, entre tanto, "se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República".

Según lo expuesto, es sólo cuando se dicten las citadas leyes orgánicas y las estatales referentes a la organización municipal, cuando dejará de tener vigencia el régimen que actualmente fija dicha organización. Pero ha de tenerse en cuenta, según se ha visto, que, en primer término, y por su categoría preeminente, ha de ser promulgada, con antelación a las leyes especiales estatales, la legislación orgánica nacional que prevé la Constitución, a cuyas normas generales han de quedar aquéllas subordinadas.

Entre los principios traídos a la Constitución actual inherentes a la autonomía del Municipio, se encuentra el del número 1º del artículo 29: *la elección de sus autoridades*. Este principio, no contemplado dentro del actual régimen municipal, se encuentra necesariamente incluido dentro de aquellos que, por su novedosa incorporación al texto constitucional vigente, han de ser desarrollados por la futura legislación orgánica, en primer término, y, subsiguientemente, por la legislación estatal. Entre tanto, debe regir, para la designación de las autoridades municipales el sistema actualmente en vigencia, tal como lo ordena la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, en el referido artículo 116 de la Constitución de ese Estado, ha legislado acerca de la elección de las autoridades municipales de esa entidad, pretendiendo modificar el régimen actual por el que se rigen tales nombramientos, según la Disposición Transitoria señalada.

En efecto, en el artículo citado se prevé que para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado; y, así mismo, que la remoción de los Prefectos de Distritos o Municipios podrán ser a iniciativa de los Concejos Municipales o del Gobernador. Esta disposición altera, sin duda alguna, el régimen municipal actualmente vigente en el Estado Aragua, en lo relativo a dichos nombramientos; ya que, según los artículos 65 y 70 de la Constitución de dicho Estado de 29 de julio de 1959 vigente, los Prefectos de Distritos son de libre elección y remoción del Gobernador del Estado y los Prefectos de Municipios, de libre elección y remoción.

Para modificar este régimen actual de nombramientos y remoción de los Prefectos de Distrito y de Municipio del Estado Aragua, o de cualquier otro Estado, es necesario, según se ha visto, que, en primer término, se dicte la respectiva legislación orgánica nacional relativa a la nueva orientación organizativa de los Municipios prevista en la actual Constitución Nacional; y, únicamente cuando ya esté en vigencia tal ordenamiento, es que pueden las entidades legislativas estatales, sin apartarse de los principios allí consagrados, dictar normas especiales que los desarrollen y reglamenten.

En tal virtud, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, al haber incluido en la Constitución regional que sancionó en julio del pasado año, la disposición del artículo 116 que modifica el régimen actual de nombramiento de los Prefectos, sin que haya sido dictada la correspondiente legislación orgánica nacional, violó el artículo 26 de la Constitución de la República, y su Disposición Transitoria

Primera; y, por consiguiente, forzoso es declarar la nulidad de la citada disposición, por ser inconstitucional.

*Voto Salvado de los doctores Joaquín Gabaldón Márquez y Saúl Ron.*

Consideran los Magistrados disidentes que la disposición del artículo 116 de la Constitución sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, al establecer que “para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado”, no constituye una “ingerencia” indebida del Poder Municipal en el radio del Poder Estatal, sino un “desarrollo” lógico del principio de la autonomía municipal, constitucionalmente previsto en forma categórica, cuando expresamente se consagra que dicha autonomía comprende “la elección de sus autoridades”. Lejos, en efecto, de constituir una indebida ingerencia, el dispositivo de la Constitución Estatal significa una conveniente medida transaccional encaminada a armonizar la condición de primera autoridad municipal gubernativa de los Prefectos con su condición de “agentes” de los Gobernadores (Poder Ejecutivo Estatal). Es de advertir, por otra parte, que esta condición de agentes de los Gobernadores no emana de la Constitución Nacional, sino de la Constitución Estatal misma, y que, por tanto, el Constituyente Estatal, al crear respecto de los Prefectos Municipales la condición de “agentes” del Poder Ejecutivo del Estado, conjuntamente con la de órganos o “agentes” del Poder Municipal, está facultado para encuadrar dicha doble condición dentro de fórmulas por él mismo establecidas, como lo es, en efecto, la del artículo 118 de la Constitución del Estado, aquí debatida.

Es cierto, pues, que el artículo 116 de la Constitución del Estado Aragua no reviste en su sustancia normativa el carácter de inconstitucionalidad denunciado, porque tal artículo ha sido dictado por la Asamblea Legislativa dentro del “desarrollo” previsto por la propia Constitución Nacional. Sin embargo, ha de atenderse a lo que el propio Legislador Constituyente hubo de disponer para los fines del expresado “desarrollo” de los principios constitucionales con referencia al Régimen Municipal. En efecto, el Congreso de la República, en acatamiento al artículo 251 de la Constitución Nacional (Título XII, Disposiciones Finales), que ordenó “dictar en texto separado” “las Disposiciones Transitorias” que fueren del caso, atribuyéndoles “valor de norma constitucional”, dispuso en la “Primera” de dichas “Disposiciones Transitorias”, que “mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

Ahora bien, no han sido dictadas aún las “leyes orgánicas nacionales” que han de constituir, junto con “las que dicten los Estados”, los dos polos sobre los cuales deberán descansar los nuevos regímenes municipales cuyo “desarrollo” prevé la Constitución, a la par que ésta misma en su *Disposición Transitoria Primera* establece que *mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República*. En tal situación, la reforma de la Constitución del Estado Aragua, contenida en su artículo 116, y que modifica, sin duda alguna, “el actual régimen y organización municipal” de dicha entidad federal, al disponer una manera diferente de la actual de designar los funcionarios ejecutivos municipales, viola en este punto, la norma constitucional contenida en la citada *Disposición Transitoria Primera*.

Esta violación, que acarrea su nulidad, no se refiere a la sustancia o contenido mismo de la norma, lo que no podrá decirse, en definitiva mientras no haya sido dictada la Ley Orgánica constitucionalmente prevista. Es, en efecto, una nulidad que emana, como ya se lo ha dicho, del hecho de haberse realizado una modificación al “régimen municipal” frente a una norma constitucional (*Disposición Transitoria Primera*) que suspenda o elimine tal posibilidad legal hasta que no se haya dictado la Ley Orgánica respectiva.

Queda en esta forma esclarecido el sentido en el cual los Magistrados disidentes manifiestan su acuerdo con la mayoría de los sentenciadores, en cuanto a la extemporaneidad de la reforma del régimen Municipal contenido en el artículo 116.

260. CSJ - SPA  
G.F. N° 59, 1968, pp. 99-101

22-2-68

*Cualquier acción de la Asamblea Legislativa que tienda a desconocer la competencia del Gobernador en las materias otorgadas por la Constitución, es inconstitucional.*

Como punto previo considera oportuno la Corte ratificar su criterio, expresado en reciente decisión (30-5-1966) en el sentido de que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Nacional, el Gobierno y la administración de cada Estado corresponden al Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado, es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción, y dentro del concepto general de administración que el artículo transcrito confiere a los Gobernadores, está incluida la administración de los bienes del Estado y la inversión del situado consti-

tucional y demás ingresos que le correspondan según lo establece el ordinal 3º del artículo 17 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, estima la Corte que la administración de los subsidios laborales, previsto en la Ley de Presupuesto, constituye una función de gobierno y administración, propia del Gobernador del Estado, tal como lo reconoció la Asamblea Legislativa del Estado Zulia, al modificar su decisión anterior y disponer que el subsidio asignado a Fetrazulia fuera administrado por el Gobernador.

En el caso presente y en relación con el Tratado al Capítulo I "Asamblea Legislativa": Partida 864, "Transferencias Diversas", de la cantidad de ciento cuarenta mil bolívares (Bs. 140.000,00) equivalente a la suma asignada como subsidio laboral a la Federación Campesina y al Sindicato Campesino de Ancón Alto, la Sala observa que, aun cuando la cantidad trasladada, es igual a la suma de los subsidios asignados por la Asamblea Legislativa a los dos organismos laborales mencionados, no se infiere de los recaudo que cursan en autos que tal sea el destino de esa suma, que por decisión de la Asamblea Legislativa, ha venido a incrementar la Partida N° 864, "Transferencias Diversas" del Capítulo I Asamblea Legislativa.

Por tales razones, considera la Sala, y así lo declara que por cuanto no aparece del proyecto de Ley de Presupuesto y de los demás elementos de juicio cursantes en autos, que el destino de la cantidad trasladada a la Partida 864 Capítulo I, haya continuado siendo el mismo que le dio el Gobernador y la propia Asamblea, no puede la Corte dictaminar acerca del alegato de inconstitucionalidad hecho ante ella por el mencionado funcionario.

Respecto a los traslados a la Partida N° 854 "aportaciones a otros Organismos Públicos" (Concejos Municipales) de las cantidades correspondientes a obras públicas, la Sala observa que es evidente, que la ejecución de obras públicas proyectadas por el Ejecutivo del Estado Zulia y financiadas con los ingresos del Estado, y a las cuales se refieren las Partidas trasladadas del Capítulo 8 "Obras Públicas" al Capítulo 13 "Distrito y Municipios" (852) "aportaciones a Municipalidades", es función propia del Gobernador, por lo cual transferidas a las autoridades municipales como lo ha hecho la Asamblea Legislativa del Estado Zulia es quebrantar el orden constitucional cuya vigencia descansa en la definición de competencias entre la Nación, los Estados y las Municipalidades y la distribución de atribuciones entre los órganos de los Poderes Públicos que ejerzan su representación.

Tal atribución definida claramente en la Carta Fundamental, aparece ratificada en la Constitución del Estado Zulia, en cuyo artículo 63 (numerales 12 y 13) se establece que son "atribuciones y deberes del Gobernador del Estado, emprender obras públicas en todo el territorio del Estado, cumpliendo las disposiciones legales sobre la materia, y vigilar su ejecución y la inversión de los fondos que a las

mismas se destinen; y contratar la construcción o ejecución de obras públicas del Estado, ajustándose a las cantidades señaladas en la Ley de Presupuesto y a las previsiones de otras leyes”.

Y finalmente, es de observar, que si bien en el proyecto de Ley de Presupuesto remitido a la Asamblea Legislativa figuran en la Partida 854, del Capítulo 8, asignaciones para “Obras por administración delegada a los Concejos Municipales”, tales “aportes” tienen un carácter y una finalidad muy distintas a las partidas previstas para la ejecución de obras determinadas, financiadas con ingresos del Estado.

Véase Nos. 90, 220, 256, 367.

#### F. Bienes de los Estados

Véase Nos. 413 y sig.

### 2. EL DISTRITO FEDERAL

#### A. Autonomía Municipal

261. CFC - SPA  
M. 1939, pp. 230-232

13-6-38

*La autonomía municipal sólo puede plantearse frente al Poder Federal y al Poder Estatal, y no frente a otros órganos municipales.*

La Corte, para decidir hace las siguientes observaciones:

El art. 14 de la Constitución consagra la división de los Estados Federales en Distritos, cuyas Municipalidades han de gozar “de plena autonomía y serán, por tanto, independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan”, disposición concordante con la del art. 6º, ordinal 3º, en cuanto que éste establece que “la Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, serán completamente autónomas e independientes del Poder Federal, en lo relativo a su régimen económico y administrativo”.

Los citados preceptos fundamentales establecen, pues, la norma general, pero precisa, de la autonomía municipal, supeditada según propio texto, a otras normas igualmente constitucionales, y sujeta aquélla, en el establecimiento del sistema rentístico de las municipalidades a las limitaciones determinadas en el expresado art. 18.

Y bien se ve que del propio texto de esos preceptos se desprende que es inaceptable hablar de autonomía del Concejo Municipal, y menos aún en relación con el Gobernador u otra autoridad Ejecutiva, Distrital o Parroquial, puesto que entre ambas autoridades, la Legis-

lativa y la Ejecutiva, las cuales integran la Municipalidad, ha de distribuirse la autonomía Municipal, y ello sólo frente al Poder Federal y al de los Estados. Contraria al Derecho Constitucional, Positivo y Doctrinal, es la pretensión, en el caso concreto, de una autonomía del Concejo Municipal y mayormente frente al Gobernador, como no se quiera revivir en estos tiempos aquellos pueriles conflictos coloniales surgidos en el seno mismo del ayuntamiento, entre Ediles y Gobernador, por triviales detalles, en alguna función pública.

Ahora, pues, las enunciadas restricciones del Poder Municipal, por las cuales se precisan sus límites respecto del Poder Federal, están consagradas en la Constitución Nacional, así: Las Municipalidades no podrán establecer ni cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con otras naciones (Art. 15, N° 1); no podrán “mantener otras fuerzas que las de su policía y Guardia de Cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal” (art. 15 N° 8); deberán someterse a las Leyes Federales de elecciones en la elección de los Concejos Municipales y las Asambleas Legislativas (Art. 17 N° 1), y reunirse en Asambleas para la formación de la Cámara de Diputados (Art. 55), por medio de los Concejos Municipales (Art. 54); podrán organizar sus rentas, con tal de que no invadan la competencia federal y la estatal (Art. 18 N° 3 y Art. 17, parágrafo 4° N° 3); dar entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial emanados de las autoridades judiciales de los Estados y del propio Distrito Federal (Art. 19); no podrán “negociar empréstitos en el extranjero” (Art. 24); “ni aceptar traspaso alguno a gobiernos extranjeros de los contratos de interés público que se celebraren, ni hacer contratos con sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela, ni admitir el traspaso a estas sociedades de contratos con terceros (Art. 49)”; deberán citar en todos sus actos públicos y documentos oficiales, además de la fecha del calendario, la de la Independencia, a contar del 19 de abril de 1810 y la de la Federación del 20 de febrero de 1859, (Art. 26); deberán someterse a la medida de interés general sobre reintegro al Tesoro Nacional a juicio del Congreso Nacional de lo extraído por el Gobernador del Distrito Federal que cometiére delitos contra la cosa pública y contra la propiedad (Art. 32, ordinal 2°); deberán cooperar a la organización por la Nación, de colonias agrícolas, con reglamentación federal (N° 3 inciso 8, Art. 32); no podrán menoscabar ni dañar los derechos garantizados a los ciudadanos sometiéndose a la nulidad que declare la Corte Federal y de Casación Art. 34); deberán aceptar la distribución del Poder Público entre el Poder Federal, y de los Estados y el Municipal “dentro de los límites establecidos por esta Constitución” (Art. 50); deberán someterse a la Ley Orgánica del Distrito Federal en cuanto a la manera de suplir las vacantes que ocurran en la Cámara de Diputados en ella establecida (Art. 72); deberán someterse sus Tribunales a la controlación del Procurador General de la Nación (N° 1, Art. 116); se someterán a la competencia de la Corte



Federal y de Casación en las acusaciones contra el Gobernador del Distrito Federal y Presidente de Estados de la Federación, en el conflicto de competencia entre empleados y funcionarios del orden judicial del Distrito Federal, en las solicitudes de nulidad por colisión de leyes nacionales con las de los Estados, incluso las del Distrito Federal, en las solicitudes de nulidad de los actos de los Concejos Municipales que violen las restricciones expresadas en el Parágrafo 4º, N° 4 del Art. 17 y en el N° 8 del Art. 18, y de los actos del Poder Municipal violatorios de la Constitución, en las solicitudes de nulidad de los actos emanados de autoridad del Distrito Federal por usurpación de autoridad, en las controversias sobre límites entre el Distrito Federal y algunas de las otras entidades Federales limítrofes (Atribuciones 1ª, 7ª, 8ª 9ª, 11ª 15ª, Art. 123). Además, de la aplicación de otros preceptos constitucionales surgen, virtualmente, otras restricciones de las Municipalidades de la República, o sea, del Poder Municipal de la República, cuya subordinación política al Poder Federal y a los respectivos Poderes estatales está pautada en la propia Constitución Nacional, en la Ley Orgánica del Distrito Federal, en las Constituciones de los Estados Federales y en las Leyes del Poder Municipal, respecto del Poder Público de Los Estados. Ahora, pues, es cierto que el Municipio —no el Concejo Municipal— es una persona jurídica, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones (Art. 17 del Código Civil) por medio de sus legítimos representantes. Pero no se necesita tener en cuenta tal concepto, en el caso promovido por el ciudadano Procurador Municipal, puesto que sólo procede observar en él que las Municipalidades figuran, en virtud de las disposiciones mencionadas, como entidades políticas autónomas, en su régimen económico y administrativo y, por tanto, independientes de los Poderes Públicos (Federal y Estatal). Por manera que, particularmente, el Distrito Federal ha de ser contemplado con atribuciones y restricciones oriundas de la propia Constitución Nacional y de su propia Ley Orgánica, las cuales demarcan las bases de su organización y los límites de su funcionamiento, observándose como regla aún más fundamental, si se quiere, la de que “deberá quedar a salvo en la Ley especial la acción política del Poder Federal de modo que ésta no sea entrabada”.

262. CFC - SPA  
M. 1939, pp. 268-269

10-8-38

*En el Distrito Federal no puede pensarse ni legal ni constitucionalmente, en una autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal.*

Cuanto al fondo del asunto, hácese las consideraciones siguientes:  
1ª Ya esta Corte ha establecido la doctrina según la cual debe ser definido el concepto preciso de la autonomía de las Municipali-

dades de la República, especialmente el que merece la del Distrito Federal. Según esta doctrina no puede pensarse, ni constitucional ni legalmente, en sostener la tesis de una autonomía del Concejo Municipal frente al Gobernador del Distrito Federal, puesto que la autonomía Municipal no puede pretenderse sino contra supuestas invasiones de los Poderes Nacionales o intermediarios, provincias o estatales al Poder Municipal. Municipalidad y Concejo Municipal son términos cuya relación política es como la del todo a la parte, igual que la existente entre Municipalidad y Gobernador. Bien definidas han sido en todas las Constituciones que se ha dado la República las limitaciones del Poder Municipal venezolano en favor de aquellos otros Poderes Públicos, bajo el régimen centralista primero, y posteriormente bajo el régimen Federal. Por lo demás, históricamente, el Poder Municipal venezolano, al igual que el Poder Municipal de otros pueblos latino-americanos, nació y se desarrolló en una terminante limitación por la Metrópoli y por las Constituciones y Leyes que se han dado dichos pueblos.

2ª La Ley Orgánica del Distrito Federal no puede, por tanto, colidir con la Constitución Nacional, porque además de ser de raíz constitucional por disposición expresa, ella se ha ajustado a los principios que la Constitución Nacional sanciona respecto del verdadero concepto de la autonomía de los Municipios de la República. Y cabe observar que el sistema federal mermó la autonomía Municipal aún más que lo había hecho el sistema centralista.

Véase Nos. 145, 272, 276.

#### B. Competencias del Concejo Municipal

263. CFC - SPA 29-3-38  
M. 1939, pp. 181-185/186-195

*El Concejo Municipal del Distrito Federal no puede variar sustancialmente el Proyecto de Ley de Presupuesto que le presente el Gobernador.*

1. ¿Existe la colisión denunciada entre al artículo 1º de la Ordenanza de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos sancionada por el Concejo Municipal y el numeral 4º del artículo 14 y el artículo 19 de la Ley Orgánica del Distrito Federal?

El artículo 1º de aquella Ordenanza contiene la nómina de los empleados del Distrito y de los sueldos que devengarán durante el año, comenzando por el Concejo Municipal a que se contrae su Capítulo I.

Se observa en este artículo que el monto de lo que se erogaría por la Ordenanza del Concejo excede a lo presupuesto en el Pro-

yecto de la Gobernación por lo que respecta al Departamento Libertador en Bs. 5.716.125,15.

En cambio, por lo que respecta al Departamento Vargas, el de la Gobernación excede al del Concejo en Bs. 76.663,80.

Compensando, resulta que el del Concejo excede al de la Gobernación en Bs. 5.639.461,35.

Consiste la diferencia, necesariamente, en que el Concejo en su Ordenanza aumenta los sueldos de algunos empleados, remunera servicios que hasta ahora se prestaba *ad honorem* y crea otros nuevos. Muchas alteraciones sustanciales con efecto, del Proyecto del Gobernador, aparecen en la Ordenanza sancionada por el Concejo Municipal, entre otras, la creación de nuevos cargos en la Oficina de Aferición de Pesas y Medidas, la del nuevo servicio dental, con todo su personal y remuneración, la determinación de Agentes de Policía, de Sargentos, Comandantes y Cabos, y reduce el monto de lo presupuestado por la Gobernación.

Ahora, pues, según el expresado numeral 4º corresponde al Gobernador del Distrito Federal, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo administrativo y económico, entre otros deberes y facultades, el de "organizar o dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados, salvo en cuanto al nombramiento de Administrador de Rentas Municipales que deberá hacerlo de la lista que le presente al Concejo Municipal de acuerdo con lo dispuesto en el número 6º del artículo 41 de esta Ley". De donde es fácil advertir que el Concejo, en el orden administrativo no puede sino formar la referida lista para Administrador de Rentas Municipales. Por lo que respecta al artículo 19 la violación es manifiesta: esta disposición le confiere al Gobernador exclusivamente el nombramiento, fijación de número y definición de atribuciones de los Jefes de Policía e Inspectores de Policía.

El Concejo no puede en su función de modificar el Proyecto de Presupuesto que le fue presentado por el Gobernador sustituir a este funcionario en facultades que le pertenecen por la Ley. Así, no puede entrar en la determinación del número de agentes de Policía, de Sargentos, Comandantes y Cabos porque tal función le corresponde al Gobernador por previsión del artículo 13, Nº 19, de dicha Ley: "Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia..." Disposición ésta que se corresponde con el artículo 5º de la Ordenanza de Policía que establece: "Para el servicio de Policía en el Distrito Federal se organizará un Cuerpo de Policía en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas, los cuales tendrán el personal que designe el ciudadano Gobernador de conformidad con la respectiva Ley de Presupuesto y las necesidades del Servicio Público".

El Concejo, desde luego, en su Ordenanza de Presupuesto deroga el artículo copiado de la Ordenanza de Policía, lo que obra contra

la Constitución de la República en cuanto al modo de derogar las Leyes; y va contra su propia Ley, la Ordenanza de Policía, lo que redundaría en mengua de su misma limitada autonomía consistente en regirse por esa su propia Ley.

2º El Concejo Municipal no puede ordenar la construcción de edificios escolares, ni la de la Carretera de Macarao a Las Adjuntas ni obra alguna cuya construcción toca ordenar y ejecutar al Gobernador.

El Concejo no puede crear escuelas primarias y reglamentarias de acuerdo con la Ley Nacional de Instrucción Primaria, según la atribución 4º del artículo 41 *ejusdem*.

· Pero decretar y ejecutar trabajos de obras públicas Municipales corresponde exclusivamente al Gobernador en conformidad con el citado número 6, artículo 14. Por tal aspecto, la violación de esta disposición es, pues, evidente, y constituye, además, usurpación de atribuciones del Gobernador, por parte del Concejo Municipal.

3º Además, la Ley Orgánica del Distrito Federal, número 6, artículo 14, ordena fijar en el Presupuesto General una cantidad global que mediante Decretos Ejecutivos se distribuya entre las diversas obras por efectuar. Ahora bien, al disponer la Ordenanza Municipal denunciada, en su artículo 5º que la cantidad de bolívares 240.000 presupuesta por el Gobernador en el Capítulo de "Imprevistos", se reduzca a la de Bs. 160.000, y que lo sobrante de los Capítulos del Presupuesto se llevan, no al ramo de "Imprevistos" sino al de "Rectificaciones del Presupuesto"; el Gobernador no puede hacer ninguna erogación extraordinaria, sino mediante Resolución aprobatoria del Concejo Municipal, no sólo se altera profundamente la obra gubernativa, sino que se entorpece y dificulta la acción ejecutiva que ha de tener para su debida eficacia la necesaria amplitud tanto en el orden político como en el administrativo, tal como se prevé en dicho número 6, artículo 14. Efectivamente, esta disposición se refiere a la actuación gubernativa frente a un Presupuesto ya aprobado por el Concejo Municipal, según el cual el Gobernador tiene a su orden la partida global destinada a obras públicas por ejecutar. Sólo en el caso de agotarse esta partida o para trabajos de costo individual que excedan de cien mil bolívares debe el Gobernador solicitar previamente la aprobación Concejil. Por manera que esta disposición dejaría de tener aplicación; y con la innovación establecida al respecto en la Ordenanza, se vería el Gobernador en la necesidad de estar solicitando, con la frecuencia que lo requiera la ejecución de las obras públicas, la aprobación del Concejo; la colisión denunciada sobre esta base es manifiesta.

4º Fijase como precepto legal en materia del Presupuesto Municipal del Distrito Federal, que la preparación hecha por el Gobernador no admite alteraciones sustanciales que a título de modificaciones pretenda hacerle el Concejo. Con efecto, si el Presupuesto se forma principalmente con la fijación aproximada de los gastos

y de los ingresos públicos para evitar en el funcionario ejecutivo la imprevisión y el despilfarro, es claro que la aprobación del Presupuesto no viene a ser sino el estatuto o plan financiero que determina la conducta de la Administración, que incurriría en responsabilidad judicial o administrativa, por todo exceso en el ejercicio del Presupuesto.

La Ley dispone que el Gobernador prepare el Proyecto para que el Concejo lo discuta y apruebe o modifique, para que elevado a la categoría de Ley constituya la regla de conducta administrativa del Gobernador.

La formación, pues, del Presupuesto, según el número 8 del artículo 14, es de la exclusiva incumbencia del Gobernador; y el Concejo no podría sancionar uno de su propia creación, sin que fuera absolutamente ineficaz. En el presente caso, la Ordenanza del Concejo Municipal, según queda establecido, altera esencialmente el proyecto elaborado por la Gobernación. Como se ha expuesto, convierte cargos honorarios en cargos remunerados, crea empleos y servicios públicos, organiza oficinas y las dota de personal, y tales alteraciones sustanciales se traducen en la sanción de un Presupuesto que excede al elaborado por el Gobernador en más de cinco millones de bolívares, que se balancean con ingresos que no se justifican, dada la carencia de facultad en el Concejo para impugnar el monto de los ingresos acusados por el Gobernador, pues sólo podría hacerlo, acaso, en la oportunidad de examinar la Memoria anual de dicho funcionario. La facultad de adicionar, que en cierto modo es la misma que la de modificar, que tiene el Concejo respecto del Proyecto de Presupuesto que le presente el Gobernador para su aprobación (Nº 14, artículo 4º *idem*), no puede asumir la característica de la de crear que, en la materia, corresponde exclusivamente al Gobernador. Toda adición o modificación que hiera lo sustancial del Presupuesto es abusiva de poder, desde luego que sí se aceptara, el Proyecto del Gobernador podría ser sustituido enteramente por la respectiva Ordenanza Municipal.

Y como la esencia de un Presupuesto consiste en la determinación de la renta disponible y su distribución, todo considerable aumento o disminución de los ingresos y egresos, constituye una alteración esencial del Presupuesto; que, como se ha dicho, es de la sola incumbencia del Gobernador. Además, se observa que no se advierten las razones en que pudiera el Concejo fundar tales innovaciones sustanciales, las que asumen un aspecto de arbitrariedad que las hace ineficaces.

Estas mismas consideraciones demuestran que además de las colisiones establecidas, existe en el caso concreto evidente usurpación de atribuciones y no menos, un acto del Poder Municipal violatorio de la Constitución.

*Voto salvado de los Magistrados, Dres. Pedro Arismendi e Inocente Osorio.*

El Canciller de esta Corte, doctor Pedro Arismendi L., y el Vocal doctor Inocente Osorio, disintimos de la jurisprudencia establecida en el fallo precedente, y salvamos nuestro voto por las razones que exponemos a continuación:

Como el fallo no alude a los alegatos del Concejo Municipal traídos por el Síndico a estos autos en varios números del diario "Ahora", necesitamos, antes que todo, exponer las razones que nos impiden acoger parte de la argumentación jurídica del Concejo, a pesar de que por otros razonamientos aceptamos algunas de sus conclusiones.

Por más que la Constitución en el caso especial del artículo 55 haya usado el vocablo "Municipalidad", queriendo referirse al Concejo Municipal, como muy claro resulta del artículo 54, no es posible admitir que de este caso particular, que no es sino un descuido de redacción, se infiera como regla invariable que la Carta Fundamental de la República emplea siempre en ese mismo sentido de Concejo Municipal el término Municipalidad, ni muchos menos podría deducirse que estos términos son realmente sinónimos o equivalentes. La Municipalidad es la entidad política, o sea el Municipio, y el Concejo Municipal no es sino un órgano de la Municipalidad.

Ahora bien, cuando la Constitución reconoce la autonomía económico-administrativa de las Municipalidades, es fácil comprender que se refiere a las entidades políticas, o sea al pueblo de la localidad, que es en donde reside la autonomía, no a uno u otro órgano especial de los que ellas puedan valerse para ejercer ese derecho. El caso es análogo al del reconocimiento, también constitucional, de que la soberanía reside en el pueblo, aunque éste no la pueda ejercer sino por medio de los Poderes Públicos que son sus órganos (artículo 40).

No es aceptable, pues, la argumentación del Concejo, en cuanto considera que los preceptos constitucionales que consagran y definen la autonomía y la competencia de las Municipalidades, para organizar sus servicios públicos y sus rentas, se refieren concretamente a la autonomía y a la competencia o atribuciones del Concejo. No sólo se opone a esta interpretación la diferencia entre aquellas dos palabras, sino también la consideración muy especial de que la Constitución, lejos de referirse a ningún órgano determinado, capacitándolo para ejercer esa autonomía y esa competencia de la entidad política municipal, reserva expresamente al Poder Federal en el N° 15 del artículo 15 "todo lo relativo a la organización y régimen del Distrito Federal..." mediante la Ley especial a que alude el artículo 6, lo que demuestra que es la Constitución misma quien ha autorizado al Poder Federal para instituir los órganos de la Municipalidad del Distrito y distribuir entre ellos el ejercicio de la autonomía, ya que la Municipalidad tiene que estar comprendida dentro de la organización y régimen del Distrito.

En cumplimiento del mandato constitucional, en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal se estableció que el Municipio, esto es, la Municipalidad, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva, y en el artículo 14 *ejusdem* se enumeran las atribuciones que como tal autoridad ejecutiva, en lo administrativo y económico, corresponden al Gobernador. Por lo tanto, no son los preceptos constitucionales en que se apoya el Concejo los que pueden invocarse para decidir la presente cuestión acerca de si uno de estos dos órganos del Municipio ha invadido o no las atribuciones del otro, al ejercer entre ambos la autonomía municipal. El punto es cuestión de Ley Orgánica y de Ordenanzas y nada más.

El principio cardinal de la sentencia, del que se parte para la solución de cada punto concreto, es que, en materia de Presupuesto de los Departamentos del Distrito Federal, corresponde al Gobernador una soberanía y control exclusivos en cuanto a la sustancia o lo fundamental de esa materia y que el Concejo Municipal sólo podría introducir en la obra del Gobernador modificaciones leves que no afectasen esa sustancia. El fallo considera lo sustancial, no en función de la naturaleza de cada modificación, sino en función de la cantidad de bolívares que, en más o en menos, arrojan las modificaciones sobre el proyecto original. Y como no precisa límite hasta donde puede llegar, como máximun, esa diferencia en bolívares, sin herir la sustancia del Presupuesto, en relación con el monto total primitivo, sino que se contrae a establecer que es sustancial la diferencia de cinco millones y pico en el caso contemplado, la sentencia resulta así en cierto modo indeterminada, pues cada año se necesitará un nuevo fallo para saber si también una diferencia de *uno* o de *dos* o de *tres* millones afecta la sustancia del presupuesto y acarrea, en consecuencia la nulidad de las reformas que hiciera el Concejo hasta esos límites. Aparte de ese predominio del Gobernador sobre la sustancia del Presupuesto, el fallo considera que algunas modificaciones invaden, no ya por su cuantía en bolívares, sino por su naturaleza, atribuciones exclusivas del Gobernador.

No compartimos aquel concepto de sustancia, no sólo por la referida indeterminación y porque toda línea divisoria entre bolívares más o bolívares menos sería arbitraria, sino también por otras razones que no es preciso consignar aquí, desde luego que tenemos una opinión diametralmente opuesta a la tesis del fallo en cuanto al principio mismo de la soberanía que reconoce al Gobernador sobre lo sustancial o fundamental del presupuesto. Pensamos, al contrario, que la soberanía *sobre toda materia de éste* corresponde, en general, al Concejo, con las solas y muy contadas excepciones que resultan de preceptos legales expresos y que se verán al final de esta exposición, al precisar los únicos puntos en que estamos de acuerdo con nuestros ilustrados colegas en la sentencia que precede.

Examinando los principios cardinales de todo régimen municipal trazado a base de los principios democráticos representativos, se observa que el sentido político de la palabra autonomía no se aviene con una función unipersonal; el ejercicio de aquélla no cuadra a un funcionario dado, sino a corporaciones políticas, y aún tratándose de éstas, no se aviene bien la autonomía, sino con las que nacen de elección popular o que son representativas en alguna otra forma de elección. Y es en ese ejercicio de la autonomía por corporaciones de tipo representativo, y no en un funcionario elegido por el Ejecutivo, donde la doctrina encarna el Poder deliberante Municipal, capacitado para hacer la Ley *ab-initio*, o al menos para darle su fondo y forma definitivos, cuando se encarga a otro órgano de preparar los proyectos.

Aún en los regímenes municipales que constituyen más propiamente autarquías territoriales que verdadera y propia autonomía, porque reciben del Poder Federal o del Estatal su constitución orgánica, aún en estos regímenes, el órgano que ese Poder instituya para colaborar con el Cuerpo deliberante, no suele ser sino un medio de coordinación de la actividad municipal con la acción política del Gobierno, sin empecer la función económica-administrativa del Cuerpo representativo.

Se da al órgano Ejecutivo una parte de deliberación o auto-determinación, dentro de lo económico-administrativo, limitada a lo puramente reglamentario: medidas de orden y disciplina, organización policial, provisión de ciertos cargos, aplicación de medios coercitivos, etc. Las atribuciones que se den a ese Organó, cuando no son meramente ejecutivas de lo decidido por el Cuerpo deliberante en lo administrativo y económico, constituyen a la vez que una excepción, una anomalía o incongruencia dentro de la técnica del régimen municipal; si la ley las consagra, ya por haber triunfado en la redacción de la Ley un interés particular, ya porque realmente las haga necesarias una idiosincrasia del medio o una falta de preparación política que hiciese contraproducente un régimen municipal puro y de verdadera autonomía, tales atribuciones excepcionales deberán ser acatadas por cuanto el Legislador las ha querido, pero no podrán ser ampliadas por vía de interpretación. Por lo tanto, las expresiones de la ley, que en esta materia no sean suficientemente explícitas, categóricas en cuanto a atribuciones de los órganos municipales, deben interpretarse en el sentido en que no colidan con la norma general de que al órgano unipersonal, ejecutivo, elegido por el Jefe del Estado o de la Provincia, sólo corresponde en lo administrativo y económico cumplir y hacer cumplir lo legislado o decidido por el Organó de elección popular. Especialmente en materia de presupuestos municipales, se reconoce que la fijación definitiva, así de los servicios como de los gastos, corre a cargo de la autonomía financiera del Cuerpo deliberante.



Expuestos los principios que preceden, vamos a ver ahora que ellos están consignados, casi por entero, en la clara letra de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en ninguno de cuyos preceptos aparece la anomalía de otorgar al órgano ejecutivo preponderancia deliberativa sobre la sustancia del Presupuesto municipal ni sobre la materia de ninguna otra Ordenanza.

No encontramos la razón en que se funda la mayoría sentenciadora para atribuir al ciudadano Gobernador una soberanía y control exclusivo sobre la sustancia, la esencia o lo fundamental del presupuesto y para reducir la intervención del Concejo Municipal, en esta materia, sólo a modificaciones leyes que no afecten esa sustancia. Ella no resulta en manera alguna de la letra ni del espíritu de los preceptos que se refieren concretamente a la elaboración y discusión del presupuesto; antes por el contrario, de esos preceptos resulta la función del Concejo más deliberativa, y por ello mismo, más trascendente que la del Gobernador.

De que el ciudadano Gobernador tenga, por el numeral 8º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, la atribución de *preparar el Proyecto de Presupuesto* y pasarlo al Concejo para que éste lo discuta y sancione, con o sin modificaciones, no puede concluirse que el Concejo esté obligado o no discutir ni corregir lo sustancial de ese proyecto. La ley, al calificar de Proyecto lo que debe preparar el Gobernador, calificación que significa minuta, idea, plan o bosquejo, está diciendo que tal proyecto es la sustancia misma como lo accidental o superficial de ese trabajo, puesto que la propia Ley no le da el carácter de definitivo o de inmodificable a ninguno de los elementos que lo integran. La mayoría sentenciadora, al aplicar ese ordinal 8º, no da toda la importancia y significación que tiene al ordinal 14 del artículo 41 *ejusdem* que, no sólo considera esa preparación del presupuesto por el Gobernador como un nuevo proyecto, sino que, de consumo con el ordinal 8º, confiere al Concejo expresamente la potestad de discutirlo, modificarlo y adicionarlo.

La interpretación que da el fallo al numeral 8º, sobre preparación del proyecto de Ordenanza de Presupuesto, tendría que dársela igualmente a la presentación por el Gobernador de todos los demás proyectos de Ordenanzas y de Resoluciones a que se refiere el numeral 7º del mismo artículo 14, puesto que allí emplea el legislador la misma forma de expresión de que se valió en el ordinal 7º. Adoptada en ambos numerales la misma forma de expresión, no podrían nuestros ilustrados colegas explicar por qué razón en cuanto al proyecto de Presupuesto el Concejo no puede modificar la sustancia y por qué sí podría modificarla en todos los demás proyectos de Ordenanzas que según el numeral 7º, presentará el Gobernador al Concejo Municipal "para su estudio y discusión por este Cuerpo". En consecuencia, según la doctrina del fallo, no sólo en materia de Presupuesto, sino también en todas las demás materias cuyos pro-

yectos de Ordenanza presente el Gobernador al Concejo, sería siempre el Gobernador, órgano ejecutivo, quien ejercería con mayor latitud y trascendencia la función deliberante, con detrimento del carácter propio de la función del Concejo, limitada así a las modificaciones no sustanciales, sino de poca trascendencia.

No puede ser una interpretación lógica, que la atribución del Concejo de discutir, modificar y adiconar el proyecto de presupuesto se la considere reducida invariablemente a modificaciones o reformas no sustanciales, partiendo del supuesto, necesariamente infundado, de que nunca tales proyectos tendrán defectos sustanciales que corregir. Lo natural y lógico es que esa facultad de revisión y modificación se ejerza tan a fondo como las imperfecciones del proyecto lo requieran: a imperfecciones leves corresponderán modificaciones superficiales; a imperfecciones graves que se observen en la sustancia misma del proyecto, corresponderán modificaciones sustanciales. De lo contrario, si respecto de todo proyecto de Ordenanza, sobre cualquier materia, por el solo hecho de prepararlo y presentarlo el Gobernador éste tuviese una soberanía y control exclusivos para deliberar sobre la sustancia, y el Concejo no pudiese discutir y modificar sino los detalles de poca monta, resultaría, contra lo establecido expresamente por la Ley Orgánica del Distrito Federal, que no es al Concejo Municipal sino al Gobernador a quien compete principal y casi exclusivamente la función deliberante en lo económico-administrativo, y que es aquél órgano ejecutivo de la Municipalidad, quien ejerce sustancialmente la autonomía municipal. Es de rigurosa doctrina en esta materia que "la facultad deliberativa corresponde única y exclusivamente a la Corporación de los Munícipes o Concejo, porque éste es el órgano por medio del cual se manifiesta inmediata y completa la voluntad colectiva del ente jurídico comuna".

Léese en el fallo que la fijación de gastos e ingresos en el presupuesto es "para evitar en el funcionario ejecutivo la imprevisión y el despilfarro". Ahora bien, esto es reconocer que el Concejo es el órgano capaz para impedir esa imprevisión y despilfarro del funcionario ejecutivo; y, si este funcionario tuviese como asienta el fallo, la facultad exclusiva de hacer aquella fijación de gastos e ingresos, sin que el Concejo pudiese modificarla sustancialmente, entonces ¿cómo podría dicha Corporación evitar tales imprevisiones y despilfarros, cuando estos vicios viniesen ya cometidos o autorizados en el proyecto mismo, en magnitud sustancial, por fijaciones excesivas o mínimas? ¿Será admisible que el Concejo sólo pueda remediar las imprevisiones y despilfarros de pequeña importancia, y que en cambio el funcionario ejecutivo sea soberano para mantener por encima de toda objeción, sus imprevisiones trascendentales y para despilfarrar en gran escala?

No es que creamos que en el caso actual el proyecto de Presupuesto presentado por el ciudadano Gobernador adolece de vicios

o defectos sustanciales, y que, por ello, ha podido el Concejo modificarlo profundamente. Al contrario, debemos reconocer que dicho proyecto nos ha merecido una apreciación muy favorable; pero en este caso, de lo que se trata no es de si las modificaciones están o no justificadas, sino de fijar una doctrina, para todos los casos posibles acerca de los límites de las atribuciones respectivas del Gobernador y del Concejo Municipal, y, más concretamente, sobre si la atribución que corresponde al Concejo de *discutir, modificar y adicionar* el proyecto de presupuesto elaborado por el Gobernador tiene un límite fijado por la Ley o por los principios del régimen municipal en los países que han adoptado la forma democrático-representativa y la elección popular para constituir el Cuerpo deliberante en quien encarne principalmente la autonomía en la gestión de los intereses económico-administrativos de las Municipalidades.

Dice un párrafo del fallo: "todo considerable aumento o disminución de los ingresos o egresos es una alteración esencial del proyecto, una función creativa de la sola incumbencia del Gobernador". En el camino de la definición de atribuciones no se adelanta nada con eso de *función creativa*, porque crear no es un término forense, que tenga una acepción técnica y precisa. No hay nada en esta materia que pueda llamarse *función creativa* como índice de capacidad. De que un funcionario esté facultado para crear una cosa, no se infiere que otro funcionario no puede estar facultado a su vez para revisarla y corregirla, tan a fondo como el grado de imperfección de esa cosa lo requiera. No es lo mismo estar facultado para *crear una ley*, que estarlo simplemente para crear un proyecto de ley, por lo mismo que son diferentes la atribución de un Congreso o Cuerpo Legislativo y la de un órgano ejecutivo, cuya labor, en cuanto a Leyes u Ordenanzas, no es sino preparar un plan, minuta o idea aproximada, para someter esto, que es lo que se llama proyecto de ley, a la discusión de otro órgano superior en cuanto a la función deliberativa, con facultad expresa para modificarlo, adicionarlo, y único capacitado para sancionar, como obra definitiva, el resultado de esa discusión y de esas modificaciones.

No nos parece lógico que para medir la capacidad o extensión de las atribuciones del Concejo Municipal, se prescindiera de un análisis directo de estas atribuciones tal como la ley las ha establecido y las confirman los principios de todo régimen municipal trazado sobre la base del sistema democrático-representativo y autónomo en lo económico-administrativo, y no se juzgue la medida de aquella capacidad, sino indirectamente, infiriéndola del solo hecho de que el órgano ejecutivo está facultado para elaborar el proyecto de Presupuesto, como los de las demás Ordenanzas que haya de sancionar el Concejo. El procedimiento lógico es el inverso. Debe partirse del análisis y de la medida efectiva de las atribucio-

nes del Cuerpo deliberante y único facultado para discutir y sancionar la Ley, y del resultado de esta apreciación previa, inferir el grado de fijeza o de modificabilidad que pueda tener, así lo esencial como lo accidental, de los proyectos encomendados a un órgano no llamado a participar en la discusión de las Ordenanzas y al cual otorga la Ley sólo una pequeña parte de deliberación, por lo regular dentro de lo puramente reglamentario, con el encargo expreso de no alterar el espíritu, propósito o razón de lo deliberado y decidido por el órgano sancionador.

Concluimos, pues, que la aludida soberanía y control del ciudadano Gobernador sobre lo esencial de su proyecto de Presupuesto y la limitación de la facultad del Concejo a modificarlo sólo en puntos no esenciales, no resulta de la letra ni del espíritu de los preceptos que se refieren concretamente a la elaboración y discusión del Presupuesto, sino que de ellos resulta todo lo contrario. Veamos ahora, si la tesis sostenida en el fallo puede apoyarse en otras disposiciones que se dicen violadas por el Concejo, porque constituyen atribuciones privativas del Gobernador, que no pueden ser menoscabadas por aquél al discutir y modificar el Proyecto.

No puede sostenerse que el predominio que el fallo reconoce a dicho funcionario sobre lo sustancial del presupuesto, para crear y eliminar servicios, aumentar y disminuir sueldos, etc., se lo confiere el ordinal 4º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, porque allí se le da la atribución de "organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados..."

La primera objeción que puede hacerse a tal tesis, es que en ella se confunde la facultad de nombrar y remover empleados, con la de crear y eliminar los cargos o servicios, que es una atribución enteramente distinta.

Por otra parte, el verbo *organizar* no tiene por sí solo una acepción técnica invariable, sino que generalmente se lo emplea en una acepción familiar muy elástica y comprensiva, lo que obliga, para poder acertar con su alcance en un caso determinado, a tomar en cuenta la jerarquía y carácter del sujeto organizador y la significación e importancia del sustantivo sobre que ha de recaer la organización, pues no significan lo mismo que un Poder Constituyente *organice un Estado*, y que un particular *organice su trabajo* o su biblioteca. Para fijar el alcance que tiene en dicho ordinal 4º la expresión "*organizar las Oficinas de Administración*" hay que tomar en cuenta pues, lo que es una oficina, y luego, que esa facultad a quien se le da no es a un órgano o poder deliberante, sino a una autoridad, que, en lo económico y administrativo, la Ley misma en su artículo 11, dice que es solamente *ejecutiva* o sea encargada de cumplir o hacer cumplir lo deliberado o decidido por el Concejo Municipal. Cuando se dice, por ejemplo, "organi-

zar el Poder Judicial”, puede considerarse que ello implica también dictar la respectiva Ley Orgánica, al paso que cuando sólo se dice “organizar las Oficinas de Administración”, esta palabra “oficina”, rebaja el alcance del verbo a una cosa material muy limitada y concreta, o sea a oficios o servicios que ya están creados y se encuentran funcionando, por lo que se trata entonces sólo de dirigirlos y metodizarlos, promoviendo entre ellos una mayor cooperación y armonía. En corroboración de esto, obsérvese además, que si el Legislador hubiese querido que *organizar* fuese allí algo distinto de dirigir, no se habría valido de la conjunción o, que crea, en esta coyuntura, cierta equivalencia entre los dos términos, al decir “organizar o dirigir”. Habría expresado “organizar y dirigir las oficinas”. Pero ni aún así tendría el ordinal 4º el alcance de función deliberante, más allá de lo ejecutivo, que le da el fallo, porque el órgano a quien se concede esta facultad de “organizar o dirigir las oficinas”, es, según la Ley, *autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico*; luego, es obvio que ha de ejercer tal facultad, sólo en ese carácter, ciñéndose a los límites del poder reglamentario. En consecuencia, esa atribución de “organizar las oficinas”, no es, pues, para ser ejercida soberanamente en la ocasión de “preparar el Presupuesto”, sino cuando, después de sancionado éste y creados en él los diversos servicios, entra el Gobernador a cumplirlo y hacerlo cumplir; entonces, usando de su poder reglamentario, organiza o dirige las oficinas o sea el funcionamiento de los oficios o servicios ya creados. La aludida facultad no debe colidir o chocar con las deliberaciones o decisiones del Cuerpo representativo. Así lo ordena expresamente el ordinal 3º del mismo artículo 14 al atribuir al Gobernador la facultad de dictar los Reglamentos que considere necesarios, “referentes a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón”.

Así mismo, la facultad contenida en el número 1º del artículo 14, de ejercer el Gobernador la administración del Distrito Federal, está contenida dentro de estos límites reglamentarios de la autoridad ejecutiva, pues en ese número 1º se agrega que el Gobernador ejercerá esa atribución “de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal”.

Toda la argumentación precedente resulta de una absoluta evidencia si se toma en cuenta que cuando el Gobernador discrepa del criterio del Concejo, acerca del texto de cualquier Ordenanza, sin excluir la de Presupuesto, antes de ponerle el “Cúmplase”, la devuelve a esta Cuerpo para que la *reconsidere*, el mismo artículo 14, en su ordinal 2º, previendo este caso de discrepancia, establece rotundamente que si el Concejo persiste en su criterio y ratifica el texto, ésta quedará “definitivamente firme”, lo cual demuestra que el Legislador lo que ha querido es que el Gobernador pueda hacer observaciones y el Concejo aprovecharlas, cuando

las encuentra acertadas, pero sin la obligación de adoptarlas, reconociendo así como soberana y definitiva la deliberación y decisión de aquel Cuerpo. No podría argüirse que en este caso le queda al Gobernador el recurso de demandar ante la Corte la nulidad del texto *confirmado*, porque si tal recurso existe, no es por esa ratificación, ni para que se reconozca por la Corte, *como regla general*, el predominio jerárquico de la deliberación del funcionario ejecutivo, sobre la del Cuerpo representativo; ello sería una versatilidad del Legislador contra la regla inversa que ha dado en el ordinal 2º del artículo 14. Dicho recurso de nulidad no es sino para casos particulares o concretos en que realmente haya habido infracciones de Ley.

Por todo lo que precede, es nuestra opinión que ninguna de las analizadas atribuciones del Gobernador limita en manera alguna el poder deliberante del Concejo Municipal, y que de ellas no puede deducirse que este Cuerpo no ha de alterar la sustancia o esencia del Proyecto de Presupuesto que le presente aquel funcionario, menos aún que no deba, al modificarlo, crear o eliminar algunos cargos o servicios, reducir o aumentar los sueldos, e introducir otras variaciones semejantes. Esta potestad de discutir, modificar y adicionar el proyecto de presupuesto, no tiene más excepciones que las que resultan explícitamente de otros preceptos en los cuales no ha sido el criterio de sustancia lo que ha guiado al Legislador, sino la conveniencia de que en ciertas materias, por su índole, fuera el funcionario ejecutivo quien pudiese deliberar, puntos éstos en que estamos de acuerdo con el fallo y que son los siguientes: 1º, —la facultad que privativamente confiere al Gobernador el artículo 10 de la Ley Orgánica del Distrito Federal para fijar el número y definir las atribuciones de los Jefes y de los Inspectores de Policía; 2º, —en conexión con la que precede, la facultad que da al Gobernador la Ordenanza de Policía en su artículo 5º para designar el personal de los Cuerpos de Policía, dentro de lo cual necesariamente se comprende la fijación del número de agentes, facultades ambas que se explican, no por la infundada distinción entre sustancia y accidente del Presupuesto, sino porque se reconoce que el Gobernador, por la especialidad de sus funciones, tiene más motivos para saber qué cantidad de Agentes de Policía se necesita para mantener el orden público en el radio de población que está bajo su mando. Mientras el Concejo no dicte otra Ordenanza de Policía reformando la vigente, él mismo está obligado a respetarla. 3º, —la facultad privativa que tiene el Gobernador, por el número 6º del artículo 14 de la susodicha Ley Orgánica para decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales sin necesidad de aprobación del Concejo, cuando el costo de cada obra no exceda de *cien mil bolívares*, y con aprobación del Concejo cuando exceda de esta suma, a condición, en todo caso, de no sobrepasarse sin tal aprobación de la suma global que anualmente

le fija el Presupuesto. El Concejo no debió fijar una suma determinada para cada clase de obras públicas, sino una sola suma para todas esas clases, previstas e imprevistas.

264.

CFC - SPA  
M. 1941, pp. 230-236

14-8-40

*Las modificaciones que puede introducir el Concejo Municipal en el proyecto de presupuesto que le presenta el Gobernador, sólo pueden limitarse al control del equilibrio del Presupuesto, a fin de que se ajuste a la Ley y a la Constitución.*

El representante del Concejo afirma que la citada sentencia no precisa cuáles son las modificaciones al Proyecto de Presupuesto que por deberse calificar de sustanciales le están vedadas al Concejo y que ella considera lo sustancial en cada modificación, no en función de su naturaleza sino en función de la cantidad de bolívares que, en más o en menos, arroja sobre el Proyecto original; y pretende que la Corte corrija tal indeterminación “para establecer de manera exacta el criterio normativo en materia de sanción del Presupuesto Municipal...”. Advierte la Corte que el concepto de sustancial en la materia presupuestaria establecido en aquel precedente judicial, es conforme con el espíritu y aun con la propia letra de la Ley, y que la soberanía que el Procurador Municipal atribuye al Concejo sobre esta materia, viene a ser, evidentemente, contradictoria de la verdadera *autonomía municipal*, la cual corresponde por entero al Municipio, o sea, a la Municipalidad Distrital, debiendo ser ejercida, en buena ley expresa, tanto por el Gobernador como por el Concejo, por más que aquél no sea sino un órgano unipersonal como que es un mero funcionario, y este último un organismo multipersonal, como que es una corporación política. La Ley es la que determina los atributos de tal *autonomía*, estableciendo la división de funciones entre uno y otro órgano del Poder Municipal. Y no cabe pensar, como se pretende, que, porque el Gobierno de Venezuela sea por la Constitución, representativo y democrático, haya necesidad de descabalar el servicio público del Ejecutivo para incrementar el del cuerpo deliberante, surgido por elección popular, en tal forma que aquél no venga a ser más que un instrumento pedáneo de este último. La Ley constituye la norma inmediata, porque ella emana de la Constitución, y ésta, por tanto, respalda la determinación que aquélla hace de las funciones correspondientes al Gobernador y de las correspondientes al Concejo. Para realizar en armónica colaboración la autonomía municipal frente al Poder Federal no hay, pues más pauta que la Constitución y esa Ley Orgánica. En los diferentes Estados hay di-

versos sistemas presupuestarios. En cuanto al Distrito Federal, la sentencia de 1938, en conformidad con dicha Ley, otorga al Ejecutivo Municipal preponderancia definitiva sobre la sustancia del Presupuesto. Por lo demás, esta preponderancia ha merecido consagración especial en doctrinas financieras muy corrientes en punto a Presupuesto. Efectivamente, la de Presupuesto es una Ley fundamental del organismo *social-político*, por más que al propio tiempo debe ser limitadora del Poder Nacional, y protectora de los intereses de los ciudadanos. Determina, sin duda, el Presupuesto, las funciones y límites de la acción del Estado y los de la acción abandonada a las sociedades. De allí la predilección por la materia del Presupuesto de los adictos al socialismo del Estado. Su aprobación o no aprobación afecta la política misma de la Nación. Viene a ser, en definitiva, el Presupuesto, una institución política, administrativa y económica. En él intervienen todos los poderes públicos: un Proyecto del Gobierno hácese Ley mediante la aprobación del Cuerpo Legislativo y el Ejecútese o Cúmplase del Ejecutivo y, últimamente, desemboca como *cuenta razonada* de los gastos y rentas que figuran en su ejercicio en un cuerpo especial, o en un Tribunal competente. El Presupuesto es simple *Proyecto*, plan político, administrativo y económico del Gobierno, antes de convertirse en Ley por la aprobación y sanción correspondiente. Después de esto se trueca en Ley del plan político, administrativo y económico del Gobierno. La Ley Orgánica lo llama, por eso, *Proyecto*; y si bien prevé esta Ley, además de la aprobación, la introducción en él de modificaciones, la discusión que el Concejo puede realizar al efecto no es sino de simple control del equilibrio del Presupuesto, a fin de que éste en la estructura y forma, se ajuste a la Ley y a la Constitución. Si no fuera así, la frase de esta Ley de que se presente al Concejo el Proyecto "para su discusión y *aprobación* con las adiciones o modificaciones que considere del caso", sería repugnante hasta en lógica general. Porque, si, efectivamente, el Concejo puede hacer en el Proyecto mudanzas esenciales o sin limitaciones, es decir, relativas a cargos, servicios, sueldos, rentas, es trivial que antes que aprobación podría realizar hasta una total sustitución del Proyecto. Además, el Presupuesto en razón de ser en su fondo una gestión administrativa, fuente y origen de actos administrativos predeterminados o en potencia, ha de ser la obra de mayor importancia del Ejecutivo Municipal. Esta autoridad es la llamada a señalar los servicios públicos necesarios, a crear los empleos y organismos que deban llevar a cabo tales servicios, a fijar las remuneraciones que merezcan los empleados y funcionarios en proporción a la utilidad de los servicios, todo con las solas excepciones que la Ley contiene. Lo principal de este sistema radica en la *obligatoriedad* del Presupuesto; porque, el Presupuesto debe ser *obligatorio* para el Gobierno, ya que de otro modo no podría hacerse efectiva la responsabilidad de los funcionarios que deben cumplirlo. Y al ser aprobado —meramente aprobado es



suficiente— se hace *obligatorio*. En principio realiza su finalidad si contiene la previsión consciente de las necesidades públicas, ciertas o probables, así como la mayor posibilidad de los ingresos enfrentados a los gastos presupuestos. La sentencia del 38 consagra este sistema interpretando el espíritu y letra de la citada Ley.

En el caso concreto se manifiesta una vez más el conflicto jurisdiccional, ya viejo, entre el Gobernador y el Concejo Municipal del Distrito Federal, originado, justamente, de la hermenéutica que se quiere aplicar a dicha Ley, a pesar de que ésta distribuye bien y claramente las funciones municipales entre aquella autoridad ejecutiva y este cuerpo deliberante. Y no hay razón para ningún cambio en el expresado criterio judicial por lo que hace a las razones que apoyaron el dispositivo de la sentencia, que hoy se corroboran con las que se aportan en el presente caso en el mismo sentido jurídico. Y es por esto que se desecha la pretensión del Concejo de que se juzgue no obligatorio para este asunto el mencionado precedente político. Y como aún en la hipótesis de que el Gobernador hubiera aceptado, mediante el “Cúmplase” puesto a la Ordenanza del Presupuesto para 1939, modificaciones sustanciales hechas a este Presupuesto, no podría la Corte tomar esa circunstancia como una renuncia del Gobernador a pedir la nulidad de ninguna Ordenanza de Presupuesto, se desecha, además, la razón y alegación aducidas al respecto, por el Concejo.

Sobre este punto puede agregarse lo que sigue.

Mover una partida de gastos, por ejemplo, ya sea aumentando las remuneraciones de algún servicio público, ya disminuyéndolas; introducir una nueva creando cargos u oficinas es, en principio, herir la sustancia del Presupuesto, va que de estas alteraciones resultan cambios no sólo en la distribución de las rentas sino en el desarrollo mismo de la administración pública que corresponde exclusivamente al Gobierno. En el caso de la sentencia de 1938 tanto por la naturaleza de las modificaciones que motivaron la denuncia de la Ordenanza como por la cuantía misma de los gastos suprimidos que sobrepasó de Bs. 5.000.000, es evidente que el Concejo se metió a presuponer por cuenta propia, gastos y rentas que, en cierto modo, venían a constituir una sustitución esencial del Presupuesto preparado por el Gobierno. Dedúcese de aquí que la preparación del Presupuesto comprende la fijación de los gastos y rentas, no para que esta importante función de índole administrativa venga a parar en una mera fórmula inspiradora, apenas de autorizaciones concejiles; porque, se repite, es el Ejecutivo el Poder que puede apreciar con exactitud las necesidades y los recursos públicos, y el que, únicamente, representa el interés permanente de la Municipalidad frente a la variada opinión del cuerpo deliberante. El sistema financiero contrario pone la preparación del Presupuesto Municipal en manos del propio Ayuntamiento. Parece ser ésta la aspiración del Concejo Municipal del Distrito Federal.

Pero no se percata esta entidad política de que tal sistema, a fuerza de querer ser perfecto, aparentando contener una ciega manifestación de democracia pura, llega hasta liquidar, prácticamente, la responsabilidad misma del Ejecutivo. Con efecto, en este sistema, hay una apelación al Gobernador para impugnar el Presupuesto formado por el Ayuntamiento, y con este recurso se da al traste con toda democracia llegándose a transformar y revocar el Presupuesto y aun a dejar al Municipio sin Presupuesto ordinario. Cosa igual sucedería, *mutatis mutandi*, si se permitiera al Ayuntamiento la revisión incontrolada del Presupuesto preparado por el Gobernador. La Ley califica de Proyecto de Presupuesto la obra preparatoria del Gobierno Municipal. Pero ello sólo significa que no es Ordenanza de Presupuesto sino cuando el Concejo lo convierte en Ley formal. Mientras tanto no puede ser más que Proyecto, plan administrativo no obligatorio, según queda dicho. Sentado esto, se advierte que la Ley misma, a pesar de llamar Proyecto al Presupuesto así preparado, contiene los principios que encasillan y canalizan la actuación del Concejo en forma que éste no pueda modificarlo sino cuando se infrinjan reglas sobre el balance presupuestario y preceptos pertinentes de leyes. Resta advertir que cuando en la precitada sentencia se fija "como precepto legal en materia de Presupuesto Municipal del Distrito Federal, que la preparación hecha por el Gobernador no admite alteraciones sustanciales que a título de modificaciones pretenda hacerle el Concejo", es menester tener en cuenta, al mismo tiempo, los diversos conceptos que en la sentencia se pronuncian sobre las modificaciones que ocasionaron la nulidad de la Ordenanza tales como el relativo al exceso presupuestado por el Concejo que significaba aumento de sueldos de algunos empleados, remuneración de servicios que hasta entonces se prestaban *ad honorem* y creación de otros nuevos, determinación del número de plazas del orden policial, construcción de edificios escolares, de una carretera, reducción del Capítulo de "Imprevistos", colocación del sobrante del Presupuesto en el ramo de "Rectificaciones del Presupuesto", y no en el de "Imprevistos", venia del Gobernador al Concejo para acordar erogaciones extraordinarias con infracción del ordinal 6º, artículo 14. En los términos que preceden se precisa en lo posible el concepto de alteraciones sustanciales del Presupuesto, siendo suficiente, evidentemente, esta orientación en cuanto a las alteraciones vedadas al Concejo en el Proyecto del Gobernador para establecer el criterio normativo en la formación y sanción del Presupuesto Municipal según el precedente que se ha examinado y los nuevos conceptos expresados en la presente sentencia.

De seguidas, alega el Procurador Municipal que si se considerase el Presupuesto en su naturaleza de Ley formal resultaría evidente la necesidad de que sean los órganos legislativos quienes interviesen en su sanción, ya que es privativo de esos órganos la ca-

pacidad para formarla *ab initio* como para darle su fondo y forma definitivos cuando se encarga a otros órganos la preparación de los proyectos. Sería absurdo, dice, que el propio Ejecutivo se autorizase a sí mismo para verificar los gastos que requiere la administración que se le ha encomendado de la cosa pública. Por otra parte, acepta el Procurador Municipal las restricciones al Concejo previstas en los artículos 14 (ordinal 6º) y 19 de la Ley citada, *sólo porque el legislador las ha impuesto*, pues en su concepto, *constituyen una anomalía dentro de la técnica del régimen municipal consagrado en la Ley, ya por una concepción empírica de la materia, ya por haber triunfado en la redacción de la Ley un interés particular, ya porque realmente las haga necesarias una idiosincrasia del medio o una falta de preparación política que hiciese contraproducente un régimen municipal puro y de verdadera autonomía*. Al respecto se advierte, previamente, que el oficio del Tribunal se reduce a cumplir la Ley, no a criticarla. Mayormente cuando ella orienta la administración municipal en principios y reglas de todo punto convenientes a la realidad del medio político distrital que sólo transige con un régimen municipal basado en una autonomía que no puede cogerse para sí exclusivamente el Concejo Municipal. Este desconoce, sin duda, el mecanismo evolutivo de un presupuesto desde sus cálculos de gastos y rentas hasta su conversión en Ley, de acuerdo con el sistema radicado en dicha Ley; y si el Presupuesto es sobre todo gestión administrativa, la intervención del cuerpo deliberante es meramente formal, y se dirige al propósito, que entraña singular importancia, de convertirlo en Ley para establecer la razón y fundamento de la responsabilidad del Ejecutivo. Y es precisamente el propio Ejecutivo quien debe estructurar la norma administrativa que debe servirle de guía en su pública actuación, fijando los gastos que requiere la administración municipal, tanto como lo sería el propio cuerpo deliberante si constitucional y legalmente pudiera preparar en Venezuela el Presupuesto, o si pudiera reformar y aun cambiar por otro el Proyecto gubernativo. Resulta, de consiguiente, improcedente, también bajo este aspecto, la pretensión del Concejo de tener facultad para modificar absolutamente el Presupuesto que se le presenta para su aprobación.

El Concejo afirma que en el numeral 14 del artículo 41 de la Ley se establece el régimen observado en todos los países para el Estado, la Provincia o la Comuna, de atribuir al Poder Ejecutivo la preparación del Proyecto de Presupuesto que ha de ser sancionado, previa su aprobación o modificación por la Asamblea deliberante. La iniciativa atribuida por la Ley al Gobernador en la preparación del Proyecto de Presupuesto, no implica en este funcionario, dice el Concejo, la facultad de legislar en materia de Presupuesto Municipal; con ella sólo ha querido el legislador, según el Concejo, procurar que la experiencia obtenida en la ejecución

de la Administración *inspire las autorizaciones* que ese Poder solicite del Legislativo para cumplir sus fines. Ahora pues, de acuerdo con la Ley no es posible ver en el del Distrito Federal un régimen tan absurdamente democrático que constriña al Ejecutivo Municipal a desempeñar una actuación sumisa por entero en materia de presupuesto, es decir, supeditada ciegamente a la mayoría circunstancial de la corporación edilicia. Suponer una iniciativa formularia del Gobernador en la formación del Presupuesto, al decirse que ella implica una facultad legislativa inaceptable en este funcionario, es erróneo. Como ya se ha insinuado, el Presupuesto es esencialmente un acto previo de administración, programa de Gobierno, antes que materia de legislación. La iniciativa atribuida al Gobernador en la preparación del Presupuesto es una previsión del legislador que importa, sin duda, el atinado reconocimiento de que este funcionario, y no el Concejo, es quien puede estar al tanto de las necesidades públicas, así como del movimiento de los ingresos, y virtualmente, de los gastos o egresos en los cuales debe distribuirse el acervo de ingresos. Cualquier mudanza puede ser contraproducente más bien, puesto que en cierto modo constituye un pretexto de atenuación, por lo menos, de la responsabilidad del Ejecutivo. Y no es que el propio Ejecutivo se autorice a sí mismo para verificar los gastos que requiere la administración. Es el Concejo quien al aprobar y sancionar el presupuesto lo erige en instrumento *obligatorio* para el Gobernador. Este debe, por tanto, rendir cuenta de su administración, bajo la base presupuesta obligatoriamente.

Expresa, además, el Concejo, que la facultad de nombrar los empleados, así como la atribución de organizar las oficinas, no es "para ser ejercida soberanamente en la ocasión de preparar el Presupuesto sino cuando después de sancionado éste y creados los diversos servicios, entra el Gobernador a cumplirlo y a hacerlo cumplir"; entonces, sigue diciendo el representante municipal, "usando aquel funcionario de su poder reglamentario, organiza o dirige las oficinas, o sea, el funcionamiento de los servicios u oficinas ya creados".

El Procurador Municipal agrega que el ordinal 3º del mismo artículo 14 prevé que esa facultad no debe colidir con las deliberaciones del Concejo "al atribuir al Gobernador la facultad de dictar los reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón". Por último, expresa el Procurador Municipal que, según el numeral 1º del artículo 14 citado, toca al Gobernador "ejecer, asistido del Secretario de Gobierno, la administración del Distrito Federal, de conformidad con las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, y, por eso, cuando la Ley le da facultades al Ejecutivo de la Municipalidad, éste al ejercerlas debe ajustarse a lo que prescriban para el caso

las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal". Ahora, pues, el ordinal 4º del artículo 14 atribuye al Gobernador "organizar y dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados", salvo el Administrador de Rentas Municipales, cuyo nombramiento deberá hacer también, pero sólo de la lista que le presente el Concejo al efecto, de acuerdo con el ordinal 6º del artículo 41. No es posible ver en la Ley ninguna confusión de la facultad de nombrar y remover empleados con la de crear y eliminar los cargos o servicios, al establecer ella que el Gobernador tiene una y otra. Porque no cabe duda que al poder *organizar o dirigir* las oficinas de Administración puede, en consecuencia crear servicios y cargos ejecutivamente. El Gobernador es, según se ha subrayado, quien conoce las necesidades públicas y quien, de consiguiente, puede prever los servicios correspondientes. Y como una consecuencia necesaria le viene la facultad de nombrar y remover los empleados de la Administración que le está encomendada. De no ser así ¿cómo podría preparar el Gobernador un presupuesto?

El ordinal 8º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, entre los deberes del Gobernador de esta entidad política, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico, incluye el de "preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones y modificaciones que considere del caso"; y el ordinal 14, artículo 41, entre las atribuciones del Concejo hace figurar la de "considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio que debe presentarle el Gobernador y aprobarlo o modificarlo".

265. CFC - SF  
M. 1943, pp. 283-285

15-4-42

*El enjuiciamiento del Gobernador no se puede hacer sino por acción popular o el Presidente de la República, y cualquier otro organismo que lo haga incurrirá en usurpación de funciones.*

Entra la Corte a resolver y para ello establece las siguientes consideraciones:

La Constitución declara en el artículo 50 que el Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal, dentro de los límites establecidos en la propia Constitución; por el artículo 6º se reconoce la existencia de la Municipalidad en el Distrito Federal; por el artículo 12, los Estados se obligan a mantener el régimen y gobierno de la Unión y el de los mismos Es-

tados sobre las bases fundamentales que se expresan en los artículos siguientes de la dicha Constitución. Ahora bien, como el citado artículo 50 divide el Poder Federal en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esta división, conforme a los textos antes expresados, es obligatoria en el régimen municipal, así de los Estados como del Distrito Federal. Consiguientemente, la ley o el acto que, prescindiendo de la expuesta separación, confunda o mezcle el Poder Legislativo con el Ejecutivo o con el Judicial, es nulo por violatorio de la Constitución; y ante esta conclusión, es inevitable, para el problema de autos, esta precisa alternativa: Si la disposición 13 del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal hubiese de entenderse y aplicarse necesariamente en la forma irrestricta que quiere y sostiene el Concejo, la inconstitucionalidad de aquel texto legal sería irremediable, porque autorizaría al Concejo para unificar debates, siquiera en el caso concreto de que el Gobernador hubiese vetado una Ordenanza, entre los funcionarios deliberantes con el funcionario ejecutivo, contra el principio constitucional de la separación de los Poderes; más aún, facultaría al Concejo, como éste explícitamente sostiene que lo faculta, para a su arbitrio llamar al Gobernador, cuantas veces quiera y para cualquiera otro objeto, facultad que haría de este funcionario un empleado subalterno del Concejo y atentaría así más flagrantemente contra la separación de los Poderes al destruir la independencia y libertad del funcionario ejecutivo, atributos de éste que en el Distrito Federal han de ser de un realismo incontrastable, porque el Gobernador, siendo la autoridad ejecutiva de la Municipalidad, es ante todo y por sobre todo, el órgano del Presidente de la República en lo civil y político, preeminencia propia del fin de la referida Entidad Distrital, expresamente consagrada en el artículo 6º de la Constitución, artículo que también quedaría postergado ante la citada disposición irrestricta de la Ley Orgánica del referido Distrito. Surgiría de aquí para la Corte Federal y de Casación, la obligación de declarar la nulidad de dicha disposición y del Acuerdo del Concejo, dictado en virtud de ella, según doctrina establecida en el fallo de 4 de diciembre de 1941, en el cual se resolvió la solicitud de nulidad del nombramiento para Presidente del Estado Lara, recaído en el doctor Pedro Nolasco Pereira; y de declarar también, consecuentemente, que el Gobernador del Distrito Federal obró rectamente al negarse a someterse al mencionado Acuerdo.

Si se aplica la cuestionada disposición en la forma en que la entendió el Gobernador, y ésta es seguramente su verdadera interpretación, porque en los regímenes constitucionales como el nuestro, toda atribución legal es limitada; porque esta limitación en la dicha disposición está fijada por los principios fundamentales que en la Constitución crean y sancionan la separación de los Poderes; y porque si bien el artículo 110 *ejusdem* hace una excepción a la expresada separación, al conceder a los Ministros derecho de pala-

bra en las Cámaras y al dar a éstas la facultad de llamarlos a informar, los Estados y las Municipalidades que adopten dicho artículo han de hacerlo para el objeto exclusivo que prevé la disposición matriz, porque ninguna ampliación les permiten los textos constitucionales citados, entonces ha de concluirse que el Concejo al dictar el Acuerdo expresado, aplicó erróneamente la citada disposición de la Ley Orgánica y que el Gobernador del Distrito Federal no sólo tenía derecho sino que estaba obligado a negarse a cumplir el mencionado acuerdo, porque es función resaltante de su cargo, como órgano del Presidente de la República, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes en los límites de su jurisdicción.

Sería fútil o insustancial el argumento de que acordada por el Concejo la comparecencia del Gobernador a una sesión, no incumbe a éste, decidir de propia autoridad, acerca de la legalidad o constitucionalidad del acuerdo, porque la autoridad ejecutiva, cualquiera que sea, tiene la facultad de interpretar las leyes que regulan sus actos y las medidas dirigidas a ella de otro Poder, a efecto precisamente de cumplirlas a cabalidad o de objetar o rechazar las últimas, si en su concepto son ilegales. Puede ciertamente de aquí surgir un conflicto de autoridades y tal es en realidad el problema ocurrido entre el Concejo y el Gobernador del Distrito Federal, pero tal eventualidad es inevitable, porque siempre es posible que ocurra verdadera discrepancia en la inteligencia de una ley entre funcionarios que están igualmente obligados a cumplirla. En el caso de autos, la apreciación para el Gobernador era sencillísima, pues la facultad del Concejo se reduce a llamar al Gobernador para que informe sobre un asunto determinado, como queda establecido, y fue llamado para que discutiese las razones en que fundó su veto a la Ordenanza de Beneficencia Pública Municipal, acto que excede los límites de la citada facultad, como igualmente queda expuesto. La expresada facultad que tiene cualquiera autoridad administrativa, es tanto más imperiosa en el Gobernador cuanto que éste tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes en el Distrito Federal, como órgano del Presidente de la República, según acaba de sentarse.

Aún resta por esclarecer un punto importante de la cuestión, y es la facultad con que el Concejo Municipal del Distrito Federal promovió la expuesta acusación contra el Gobernador del propio Distrito. A este respecto, la Ley Orgánica del Distrito Federal, que regula en totalidad el funcionamiento de las distintas autoridades que forman el Gobierno de aquel singularísimo Distrito, creado con el fin único de que sirva de asiento a los Poderes Federales, ninguna disposición contiene que dé facultades al respecto ni al Concejo ni al Síndico Procurador Municipal; la Ley sobre Responsabilidad de Empleados Públicos, expresa que el Gobernador del

Distrito Federal es responsable, entre otro motivo, por infracción de las leyes, pero guarda silencio acerca de las autoridades que deban intervenir en la acusación oficial; el artículo 361 del Código de Enjuiciamiento Criminal crea una acción popular para entablar juicio de responsabilidad ante la Corte Federal y de Casación contra los altos funcionarios que enumera, entre ellos el Gobernador del Distrito Federal; pero el enjuiciamiento de cualquiera de los altos mandatarios de la República, por mal desempeño de sus funciones, iniciado por acusación oficial, es extraño a dicha acción, exclusiva de los simples ciudadanos, y la cual ellos, a su arbitrio, pueden o no ejercer. A diferencia de las Leyes mencionadas, relativas a la materia, las cuales, como queda expuesto, nada disponen acerca del enjuiciamiento de oficio de los mencionados altos funcionarios por el motivo expresado, la Ley que reglamenta las funciones del Procurador General de la Nación trae la siguiente disposición: "Artículo 6° —El Procurador General de la Nación además de las funciones que le atribuye el artículo 105 de la Constitución de la República y las disposiciones del Código de Hacienda, cumplirá las siguientes obligaciones: 1° —Formular los libelos de acusación contra los empleados nacionales que incurran en responsabilidad en el ejercicio de sus funciones públicas, para la iniciación del juicio respectivo ante el Tribunal competente, cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal".

Se desprende de lo expuesto que los juicios por delitos comunes contra los funcionarios públicos se iniciarán conforme a los principios comunes por acusación, denuncia o de oficio, y que los juicios por responsabilidad que deban cursar ante la Corte Federal y de Casación se promoverán siempre por acusación, intentada por un simple ciudadano en ejercicio de la acción popular de que se ha hablado o dispuesta por el Ejecutivo Federal y ejercida por el Procurador General de la Nación, según la disposición legal últimamente citada, y la cual debe completarse con la del artículo 374 del Código de Enjuiciamiento Criminal, la cual da competencia al Fiscal del Ministerio Público para promover de oficio el juicio de responsabilidad contra los funcionarios no enjuiciables ante la Corte Federal y de Casación. Limitada de este modo la función pública de acusar a los empleados públicos, es concluyente que el Concejo Municipal del Distrito Federal procedió con usurpación de atribuciones al ordenar el enjuiciamiento del Gobernador del propio Distrito.

A primera vista podría causar sorpresa que entre los mandatarios de la República, sólo el Jefe del Ejecutivo tenga la atribución de ordenar el enjuiciamiento por responsabilidad de los demás altos funcionarios; pero tal exclusividad se explica por la atribución 10 del artículo 100 de la Constitución, porque teniendo el Presidente de la República el deber de hacer cumplir la Constitución y las leyes, si fuere el conculcador un funcionario de quien sea superior



jerárquico el propio Presidente de la República, lo que sucede respecto de los Ministros del Despacho, del Secretario de aquél y del Gobernador del Distrito Federal, o si se trata de funcionarios que carezcan de ese superior jerárquico, como los Miembros de la Corte Federal y de Casación, es de estricta lógica jurídica que la responsabilidad la exija directamente el Presidente de la República. Tal exclusividad, por lo demás, no ha de producir alarmas ni inquietudes, porque el Ejecutivo Federal es a su vez responsable por las omisiones en que incurra en este punto; en cambio evita graves fricciones entre autoridades y corporaciones oficiales y perturbaciones en el funcionamiento político y administrativo de la República; en efecto si unos Poderes o unos funcionarios pudiesen a su arbitrio promover querrela de responsabilidad a otros Poderes o funcionarios, el país viviría en constante agitación, y podría darse el caso que confirmaría la falsedad de los principios de tal sistema, que el funcionario acusado se constituyese a su vez en querellante del funcionario acusador, para lo cual siempre encontraría causa o pretexto en la diversidad de opiniones que se forman en países de instituciones libres, en torno a la conducta de los hombres públicos. No produce estos inconvenientes la acción popular, porque ella se ejerce y resuelve en ambiente menos alterado y tiene un contrapeso en las responsabilidades penales a que se expone el ciudadano que la intente temeraria o calumniosamente, control que no existiría para el empleado público o corporación oficial que intentase juicio de responsabilidad contra otro, ejerciendo una función pública.

En cuanto a la intervención del Síndico Procurador Municipal, ésta aparece manifiestamente fuera de la atribución 2ª del artículo 54 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, porque su función, según tal atribución, es sostener y defender judicial o extrajudicialmente, los derechos del Municipio en todos los asuntos en que tenga interés cuando el Concejo se lo ordenare; pero como el Concejo no es el Municipio, al ponerse el Síndico al servicio del Concejo en las diferencias o litigios entre éste y el Gobernador, aquel funcionario sostiene y defiende sólo los intereses del Concejo, pues hasta que las diferencias y litigios no sean resueltos, no puede saber del lado de cuál de los órganos en disputa de la Municipalidad, están los verdaderos intereses de ésta. De suerte que ni el Concejo puede dar al Síndico Procurador la orden de promover juicio de responsabilidad al Gobernador, ni el Síndico Procurador cumplir tal orden, violatoria de la ley; es decir, dicho funcionario ha debido asumir la misma actitud del Gobernador, frente a la orden que viola la ley orgánica de las funciones de la Sindicatura Municipal.

*Véase Nos. 261, 262, 267, 293, 349 y 430.*

## C. Competencias del Gobernador

266. CFC - SPA 13-6-38  
M. 1939, pp. 233-234

*El Gobernador del Distrito Federal tiene la doble función de representante del Poder General y de primera autoridad ejecutiva municipal.*

Y he aquí cómo el Art. 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal establece, en perfecta armonía con tales normas constitucionales, que “el Gobernador del Distrito Federal será el órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela en *todo lo referente* al régimen político y civil; y, además, será la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico”, así como el Presidente de la República, es según el ordinal sexto del Art. 100 de la Constitución y el Art. 8 de la Ley precitada, la superior autoridad civil y política en materia Federal.

Y no es inconstitucional esta organización, en la cual sólo aparentemente se ven confundidas las funciones Federales y las Municipales y como supeditadas éstas a aquéllas, como lo juzga el postulante sin fundamento; pero bien examinado el punto, se ve que la acumulación de funciones políticas de origen Federal con funciones administrativas y económicas de origen Municipal, o sean, funciones puestas por la Ley a cargo de una sola persona (el Gobernador del Distrito Federal), no puede establecer la incompatibilidad acusada por el solicitante, que deseábale la autonomía municipal reconocida por la Constitución. Efectivamente, tal acumulación de funciones en una misma persona, no importa al caso, porque en la Ley están precisadas, sin posible confusión, tanto las funciones correspondientes al orden civil y político como las atinentes al orden administrativo y económico: aquéllas, en el Art. 13 y éstas últimas en el artículo 14.

Cómo, pues, poder imaginar una intervención del Gobernador, como Autoridad Federal, en el régimen administrativo y económico de la Municipalidad? Si llegase a realizarse alguna, resultaría manifiesta, tanto si lo fuera por una persona distinta, en la hipótesis de sendas autoridades de Gobierno.

Respecto a que la elección y remoción del funcionario común dependan sólo del Ejecutivo Federal tampoco tiene trascendencia inconstitucional, porque la propia Ley determina los casos de responsabilidad del Gobernador ante el Concejo Municipal, como funcionario Municipal, quien se rige, además, por las ordenanzas, Resoluciones y demás disposiciones que dicta el propio Concejo Municipal.

Por otra parte, como es la Constitución misma la que dispone que el Gobernador sea nombrado por el Presidente de la República,

no podrá pensarse en una derogación de tal disposición sino mediante la correspondiente reforma constitucional, y esta circunstancia confirma evidentemente la constitucionalidad de la Ley impugnada.

La Corte establece, por tanto, que el Poder Federal al sancionar la Ley Orgánica del Distrito Federal, se ha mantenido en el radio de sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, o sea, dentro de los límites que le señalan el Poder Legislativo Nacional al respecto y la Constitución Nacional; y establece, igualmente, la Corte, que las atribuciones, facultades y deberes que dicha Ley señala al Concejo Municipal, y los que señala al Gobernador del Distrito Federal se ajustan, según los preceptos citados, a los expresados límites constitucionales. Por manera que no tienen ninguna aplicación al caso concreto los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional; y los artículos 11, 14 y 16 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, no coliden con ninguna de las disposiciones constitucionales citadas; y así se declara.

267. CFC - SPA  
M. 1941, pp. 237-238

14-8-40

*Es facultad del Gobernador del Distrito Federal el crear cargas y servicios de acuerdo a las necesidades públicas y fijar los ingresos y los egresos.*

El concepto de lo no sustancial de las modificaciones que puede hacer el Concejo al Proyecto de Presupuesto está, pues, en la Ley misma. El Presupuesto ha de quedar alejado de todo vicio que pueda producir *déficit*, o, en casos circunstanciales, *superavit*. Debe, por tanto, incluirse en la especial atribución del Concejo el examen o estudio del equilibrio presupuestal y el de la Ley en sus disposiciones pertinentes, todo bajo la base constitucional de la autonomía municipal. He aquí la materia de la discusión del Proyecto por el Concejo. Si el Proyecto adolece de faltas o defectos de esta especie, el Concejo interviene no tanto para aprobarlo como para corregir tales defectos legales y de técnica, a fin de evitar graves trastornos económicos en la Administración, los cuales defectos no son considerados sustanciales en el sentido expresado. Por manera que debe concluirse que el Presupuesto en sí no es objeto de función alguna deliberativa, como no lo sea en los términos expuestos. De resto, es el Presupuesto, como se ha dicho, gestión o función administrativa, política y económica, que no ha menester de la intervención del cuerpo deliberante sino para su conversión en Ley, y, con ello, hacerse *ipso facto* obligatorio y, por lo mismo, instrumento básico de la responsabilidad del Gobernador. La fijación de gastos y rentas en el Presupuesto tiene por objeto mediato

el establecer la medida de esta responsabilidad, sin la cual no podrían sortearse la imprevisión y el despilfarro, desde luego que no tendría aquel funcionario ninguna pauta coactiva que seguir en su actuación pública. El Concejo no tiene sino la intervención indicada para hacer Ley el Proyecto, y la Ley, o la Ordenanza, le proporcionará *ex post facto* el fundamento para el consciente examen de los actos y hechos consumados por el Ejecutivo Municipal a base de la realización del correspondiente plan financiero. Para esto es que el Gobernador debe presentar al Concejo, en la primera quincena de enero de cada año, las cuentas de la Administración a su cargo y una Exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año (artículo 14, ordinal 16). El sistema presupuestario que surge de la Ley, consagra, pues, la intangibilidad del Presupuesto en los términos expresados. En este mismo orden de ideas adviértese que al expresar la sentencia citada que todo *considerable aumento o disminución* de los ingresos o egresos es una alteración esencial en el Presupuesto, no aludió, en verdad, sino al concreto caso contemplado en ella, aplicando la regla de que la esencia de un Presupuesto consiste en la determinación de la renta disponible y su distribución, que equivale a la fijación de cargos y servicios públicos, sin que la base de aumento o de disminución, es decir, sin que el factor *considerable*, aplicado a esta base constituya por sí misma una regla general para calificar sistemáticamente de sustancial cierta y determinada alteración presupuestaria, es decir, en todo caso. El Gobernador es quien puede, por tanto, *crear cargos y servicios* de acuerdo con las necesidades públicas y, de consiguiente, quien puede fijar los ingresos y los egresos. Y no es posible desentrañar de la Ley otras atribuciones del Concejo en la materia del Presupuesto Municipal, ni por lo mismo, pretender un régimen municipal, exótico y extravagante, de la pureza y abstracción democráticas concebidas por el Concejo.

268. CSJ - SPA  
G.F. N° 56, pp. 211-216

13-6-67

*El Gobernador del Distrito Federal tiene la potestad reglamentaria en la Municipalidad del Distrito.*

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 (artículo 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 oficinas 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".

A juicio de este Tribunal el Decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos "reglamentos especiales" destinado a desarrollar normas de contenido más general, para 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 pueden 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.

El hecho de que no se deje al arbitrio del agente fiscal que haya formulado el reparo, la decisión de disponer que se practique una liquidación adicional de la contribución causada con ocasión de la actividad comercial o industrial a que se dedica el contribuyente, y de que en el artículo 5º del Decreto se disponga que la resolución respectiva sea suscrita por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Director de Liquidación, lejos de constituir una violación del principio legal conforme al cual las funciones de liquidación y recaudación deben ser encomendadas a oficinas diferentes, parece responder al deseo de dar a los contribuyentes mayores seguridades en cuanto a la imparcialidad de la decisión, y está en armonía con el espíritu de la disposición que incluye a esos mismos funcionarios entre los miembros de la Junta Clasificadora, lo cual los inviste de mayor autoridad para juzgar de la conducta de los Auditores Contadores de Hacienda, cuyas

funciones quedan limitadas a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto.

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 9º del artículo 7 de la ley que rige sus funciones no puede ejercerse 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.

269. CSJ - SPA  
G.F. N° 63, 1969, pp. 202-207

3-3-69

*La Administración Municipal en el ejercicio de su función fiscalizadora puede hacer reparos en la declaración que haga un contribuyente sobre su actividad económica.*

En casos anteriores, igual al de autos, le fue planteado a la Corte este problema; es decir, el alcance, no sólo de las decisiones de la Junta de Clasificación y de la Junta de Apelación, previstas en los artículos 16 y 20 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, sino también de las funciones fiscalizadoras que, en materia de ingresos públicos municipales, tiene la Gobernación del Distrito.

Y en sentencias de fechas 11 de mayo de 1966 y 5 de junio de 1967, la Corte resolvió dicho problema en los siguientes términos:

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 éstos (artículo 20) y que las decisiones de esta Junta tendrán fuerza de 'cosa juzgada' (artículo 23, Parágrafo Único).

Ahora bien, a juicio de la Sala, la Junta de Clasificación se limita sólo a calificar la actividad del contribuyente, para colocarlo en alguna de las categorías contempladas en el artículo 8º de la



Ordenanza, en atención a las declaraciones del contribuyente y a las informaciones obtenidas por dicha Junta, y 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 de velar por la correcta recaudación de los ingresos municipales, de conformidad con la Ley de Ordenanzas vigentes.

Al ratificar, también en esta oportunidad, el criterio transcrito, la Corte considera que la Resolución Conjunta N° 97, de fecha 3 de agosto de 1964, fue dictada por sus autores conforme al radio de sus atribuciones legales y reglamentarias; y que, por tanto, la Resolución impugnada, de fecha 1° de abril de 1965, el ciudadano Gobernador del Distrito Federal, por ser confirmatoria de aquélla en el punto, no adolece del vicio que se le atribuye.

Cuestionados como han sido por los interesados los alcances del Decreto N° 1 de la Gobernación, en cuya ejecución inmediata fue dictada la Resolución impugnada, la Corte considera conveniente transcribir los siguientes conceptos de su sentencia de fecha 13 de junio de 1967, al pronunciarse precisamente sobre la constitucionalidad y legalidad del referido Decreto:

“La (Ordenanza de Hacienda Municipal del Distrito Federal) 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 determinen las ordenanzas *‘o designe el Gobernador’*, y a ‘los demás funcionarios’ que por las ordenanzas o *reglamentos* tengan tales atribuciones’ —subrayaba la Corte— (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 determinen 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 cometan 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”. “A juicio de este Tribunal el Decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos ‘Reglamentos Especiales’ destinado a desarrollar normas de contenido más general, para 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”.

La Corte ratifica, pues, en esta oportunidad, el criterio transcrito.

Pasa ahora la Corte a examinar los otros dos vicios que la recurrente atribuye a la Resolución impugnada, a saber: el de que, porque ésta “modificó la clasificación de aquélla en Caracas, para los años de 1961, 1962 y 1963”, lo hizo “con violación del artículo 44 de la misma Constitución”, porque, a su juicio, “dio efecto retroactivo al mencionado Decreto N° 1 de 4 de julio de 1962, porque lo aplicó al año 1961 y los seis primeros meses de 1962”; y el de que la referida Resolución usurpa “atribuciones que la Constitución Nacional reserva en su artículo 29 al Poder Municipal, e igualmente viola la letra expresa del precitado artículo 8º de la (Ordenanza), desde el momento que el gravamen aplicable a (la recurrente)... sería, conforme a tal Ordenanza, por estar (aquélla) domiciliada en Caracas y tener aquí oficinas e independientemente del hecho de estar su fábrica en Maracay, Estado Aragua, sobre la base de su innegable carácter de industria nacional, el 1 por mil sobre las ventas efectuadas en el referido Distrito pero nunca el 5 por mil ordenado por (la Resolución), como si se tratase de un negocio comercial dedicado a “otros ramos no especificados”.

En cuanto a lo primero, la Corte considera que no es lógico calificar de retroactiva la Resolución impugnada, si se tienen en cuenta, como es indispensable hacerlo, la naturaleza y el objeto del Decreto invocado para dictarla, definidos ya por la Corte y reite-

rados en el Capítulo anterior de esta decisión. En razón de su propia índole, de su propia finalidad, la función fiscalizadora, propia de la Administración Tributaria, se ejerce precisamente respecto del pasado, esto es, respecto de la conducta anterior del contribuyente como tal. Y, como se acaba de decir, a juicio de este Tribunal el Decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos Reglamentos Especiales destinado a desarrollar sus normas de contenido más general, para hacer efectiva la función fiscalizadora que incumbe a la Administración Municipal en el Distrito Federal contenidas, unas, en la Ley Orgánica del Distrito Federal y, otras, en la Ordenanza de Hacienda Municipal; de modo que, como también se dijo, 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; que fue, precisamente, lo que hizo en el caso de autos: ejercida la función fiscalizadora, la Administración determinó que, a su juicio, la actividad económica del contribuyente era distinta a la declarada por él y tomada en cuenta por la Junta de Clasificación y formuló el reparo que consideró se hacía lugar en derecho.

En cuanto a lo segundo, la Corte considera, como ya lo tiene dicho en otras decisiones de casos análogos, entre ellas la del 15 de marzo de 1967, el hecho generador del impuesto municipal denominado patente de industria y comercio, como la misma denominación de él ya lo sugiere, es el ejercicio de la industria o del comercio. Así, en efecto, el artículo 1º de la Ordenanza respectiva del Distrito Federal expresa: “La presente ordenanza concierne a toda *actividad Industrial, comercial* o de *índole similar ejercida en el Distrito Federal* por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos”. Así, pues, se puede ser contribuyente de este impuesto, bien porque se explote una *industria en el Distrito Federal*, o bien porque se ejerza el *comercio en el Distrito Federal*, pues que el impuesto es territorial: de ahí que el Título II de la propia Ordenanza regula el “Padrón de *Industriales y Comerciantes*”, al cual vuelven a referirse sus artículos 16 y 17 —“Registro General del Padrón de Industriales y Comerciantes”—. Luego, si la causa del impuesto es el ejercicio, en el Distrito Federal, de cualquiera actividad comercial o industrial, es forzoso concluir que, aun cuando para otros fines o bajo otros aspectos, la actividad industrial puede ser a la vez comercial, la Ordenanza, a los efectos de sus fines propios —impositivos—, distingue expresamente entre una y otra actividad; y así aparece, en efecto, de la propia enumeración de actividades contemplada en su artículo 8º. Además, si el impuesto es territorial, es también obligado concluir que las Industrias Nacionales productoras de determinados artículos, a que hace referencia el mismo dispositivo, son aquéllas ejercidas o explo-

tadas en el Distrito Federal; y así aparece también de su propio texto, al precisar: las Empresas que los produzcan, esto es, que los produzcan en el Distrito Federal, en cuya jurisdicción tiene vigencia la Ordenanza. De modo, pues, que si se establece una fábrica fuera de la jurisdicción del Distrito Federal, no puede ser agravada con el impuesto de patente de industria establecido por éste; pero si para vender sus productos, instala un establecimiento en territorio del Distrito Federal, es perfectamente conforme con la Ordenanza respectiva considerándola sujeto del impuesto de patente de comercio.

En este orden de ideas, la Corte observa, primero, que la propia recurrente manifiesta que tiene instalada su fábrica en la ciudad de Maracay, Estado Aragua; segundo, que la Resolución impugnada expresa que "la Municipalidad del Distrito Federal por imperio de la propia Ordenanza tiene que limitarse a gravar esa actividad —comercial— que se cumple en su jurisdicción, por lo tanto debe tomarse como índice para calcular el monto del impuesto aplicable, el producto de las ventas realizadas en el territorio del Distrito Federal"; tercero, que la recurrente se ha limitado a alegar que sólo tiene aquí sus oficinas, sin producir elemento probatorio alguno que desvirtúe el mérito de las actuaciones fiscales en las cuales se fundó la Resolución atacada; y, cuarto, que apareciendo, por tanto, correctamente establecida la calificación —comercial— de la actividad ejercida por la contribuyente en el Distrito Federal, y, no hallándose expresamente contemplado en la Ordenanza respectiva el objeto de esa actividad —Distribución y Venta de Envases de Hojalata—, su catalogación en el rubro Otros Ramos no Especificados resulta procedente. Por todo lo cual la Corte considera ajustada a Derecho la Resolución impugnada y así lo declara.

270. CSJ - SPA  
G.F. N° 70, 1970, pp. 198-204

16-12-70

*Los Gobernadores son la primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico, sus atribuciones directamente o por intermedio de los organismos o funcionarios de su dependencia para lo cual deben si así lo requieren sus funciones dictar reglamentos, hacer reparos a las declaraciones de los contribuyentes y necesaria para el mejor cumplimiento de las funciones atribuidas por la Constitución Nacional.*

Antes de adentrarse en el análisis de los alegatos expuestos, la Corte considera necesario observar que las acciones o recursos de nulidad contra los actos administrativos individuales contrarios a derecho, de los cuales conoce esta Sala en conformidad con el or-

dinal 9º del artículo 7 de la ley que rige sus funciones, sólo proceden contra aquellos actos que pongan fin a la vía gubernativa. En consecuencia, la resolución conjunta que originó el procedimiento administrativo y respecto a la cual la contribuyente ya agotó el único recurso que le otorga la ley, o sea, el de apelación ante el Gobernador, no puede ser objeto de impugnación por ante la Corte, y así se declara. Pasando al examen de los argumentos que aduce la recurrente contra la resolución del Gobernador, cabe señalar que de los cinco folios de que consta dicha resolución, tres están dedicados al estudio de las razones expuestas por la apelante en el escrito respectivo, por lo cual es infundado el alegado de que dicho acto carece de motivación. En su resolución el Gobernador expone los motivos por los cuales estima correcto el proceder de los funcionarios que formularon el reparo, y desecha uno a uno los argumentos invocados por el representante de la contribuyente en su escrito de apelación, lo cual a juicio de la Corte, es suficiente para satisfacer los extremos requeridos en el artículo 5º del decreto impugnado.

El principio de la irretroactividad de las leyes es una garantía constitucional que en el dominio patrimonial, tiene por objeto proteger derechos adquiridos. La fijación de la patente por la Junta Clasificadora no constituye un derecho adquirido pues está basada en la exactitud de la declaración hecha por el contribuyente, a quien la ordenanza presume, en principio, de buena fe. Por tal motivo, 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 setiembre que formen una anualidad”, añade: “declaración que estará sujeta a fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador”. Tal fiscalización no tiene otro objeto que verificar la sinceridad de la declaración, y, como es lógico, formular los reparos correspondientes, caso de que lo declarado por el contribuyente no corresponda a la verdad. En el caso de autos, la resolución del Gobernador sería violatoria del principio de irretroactividad de las leyes, si mediante el reparo que con ella se confirma, se pretendiera hacer efectiva una contribución establecida con posterioridad a los años a que se refieren en sus decisiones las autoridades municipales. Pero esa no es la situación que se ventila en el presente juicio, pues el cobro está fundado en las disposiciones de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio que fue promulgada en el Distrito Federal el 24 de setiembre de 1958.

Por la misma razón antedicha, no pueden atribuirse los efectos de la cosa juzgada a las decisiones mediante las cuales la Junta de Clasificación establece el monto de la patente.

Por otra parte, como se desprende del artículo 168 de la Ordenanza de Hacienda Municipal promulgada el 9 de diciembre de 1942, los reparos "por mala declaración de los contribuyentes", pueden surgir aun en el curso del procedimiento para el examen y feneamiento de cuentas, previsto en el Capítulo XV de dicha ordenanza, 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 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 contesten si no los encuentran fundados, dentro de un plazo improrrogable de ocho días a contar de aquel en que fueron notificados..."

Tal disposición, concatenada con el artículo 6º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, evidencia que la potestad de hacer reparos a las declaraciones de los contribuyentes es atribuida a las autoridades administrativas por las ordenanzas fiscales que regulan sus funciones, y no por las disposiciones del Decreto cuya nulidad ha sido solicitada, por lo cual carece, así mismo, de fundamento la afirmación de que antes del 1º de agosto de 1962 —fecha en que fue promulgado dicho decreto— "no estaban previstos esos reparos a los contribuyentes", en las ordenanzas municipales sobre la materia, vigente durante los años a que se contrae el reparo.

En cuanto a la nulidad de los artículos 5º y 6º del Decreto N° 1, que es invocada por la recurrente como uno de los fundamentos de la nulidad de la resolución del Gobernador, es necesario observar que dicho decreto fue derogado por el Reglamento del Servicio de Fiscalización de la Hacienda Municipal, publicado en la Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 11.907, de fecha 27 de mayo de 1966, circunstancia ésta que plantea la necesidad de examinar si no es inoficioso cualquier pronunciamiento sobre el particular que se haga en el presente.

Tal cuestión, al igual que la relacionada con la legalidad del decreto, fue considerada por la Corte en sentencia dictada el 13 de junio de 1967, de la cual se transcriben los párrafos siguientes, por ser aplicables al caso de autos:

"...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, la 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 determinen las ordenanzas “o designe el Gobernador”, y a “los demás funcionarios que por las ordenanzas o reglamentos tengan tales atribuciones” (Art. 66). En concordancia con estas disposiciones, la propia Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que las declaraciones de los contribuyentes estarán sujetos “a fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador” (Art. 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”.

“..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 oficinas 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”.

“A juicio de este tribunal el decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos “reglamentos especiales” destinados a desarrollar normas de contenido más general, para 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 pueden 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”.

“El hecho de que no se deje al arbitrio del agente fiscal que haya formulado el reparo, la decisión de disponer que se practique una liquidación adicional de la contribución causada con ocasión de la actividad comercial o industrial a que se dedica el contribuyente, y de que en el artículo 5º del decreto se disponga que la resolución respectiva sea suscrita por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Director de Liquidación, lejos de cons-



tituir una violación del principio legal conforme al cual las funciones de liquidación y recaudación deben ser encomendadas a oficinas diferentes, parece responder al deseo de dar a los contribuyentes mayores seguridades en cuanto a la imparcialidad de la decisión, y está en armonía con el espíritu de la disposición que incluye a esos mismos funcionarios entre los miembros de la Junta Clasificadora, lo cual los enviste de mayor autoridad para juzgar de la conducta de los Auditores Contadores de Hacienda, cuyas funciones quedan limitadas a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del decreto”.

Tales razones conducen, forzosamente, a la conclusión de que el Gobernador no violó disposiciones constitucionales ni legales en la oportunidad de dictar el decreto ni al conocer en alzada del recurso de apelación interpuesta por la recurrida, siendo, en consecuencia, conforme a derecho la resolución que confirmó el reparo.

271. CSJ - SPA 21-4-71  
G.F. N° 72, 1971, pp. 25-29

*El Gobernador del Distrito Federal legalmente está investido de la potestad reglamentaria en la Municipalidad del Distrito.*

En cuanto a la nulidad de los artículos 5° y 6° del Decreto N° 1, que es invocada como el primero de los fundamentos de la nulidad de la resolución del Gobernador, es necesario observar que dicho Decreto fue derogado por el Reglamento del Servicio de Fiscalización de la Hacienda Municipal, publicado en la Gaceta Municipal del Distrito Federal N° 11.907, de fecha 27 de mayo de 1966.

Esta circunstancia, al igual que la relacionada con la legalidad del Decreto, fueron consideradas por la Corte en sentencia dictada el 13 de junio de 1967, de la cual se transcriben los párrafos siguientes, por ser aplicables al caso de autos:

“...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 medio de los organismos o funcionarios de su dependencia, la Ley 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 cual 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 sanciones 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 a la misma Ordenanza señala el Síndico Procurador Municipal, a los fiscales que para las distintas rentas determinen las

ordenanzas “o designe el Gobernador” y a “los demás funcionarios que por las ordenanzas o reglamentos tengan tales atribuciones” (Art. 66). En consecuencia 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” (Art. 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”.

“...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 oficinas 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 seguir 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”.

“A juicio de este Tribunal el Decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos “reglamentos especiales” destinados a desarrollar normas de contenido más general, para 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 pueden 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”.

“El hecho de que no se deje al arbitrio del agente fiscal que haya formulado el reparo, la decisión de disponer que se practique una liquidación adicional de la contribución causada con ocasión de la actividad comercial e industrial a que se dedica el contribuyente, y de que en el artículo 5º del Decreto se disponga que la resolución respectiva sea suscrita por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Director de Liquidación, lejos de constituir una violación del principio legal conforme al cual las funciones de liquidación y recaudación deben ser encomendadas a oficinas diferentes, parece responder al deseo de dar a los contribuyentes mayores seguridades en cuanto a la imparcialidad

de la decisión, y ésta en armonía con el espíritu de la disposición que incluye a esos mismos funcionarios entre los miembros de la Junta Clasificadora, lo cual los enviste de mayor autoridad para juzgar de la conducta de los Auditores Contadores de Hacienda, cuyas funciones quedan limitadas a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto”.

Véase Nos. 261 a 264, 431, 608.

#### D. Representación

272. CFC - SPA 10-8-38  
M. 1939, p. 268

*La representación del Síndico Procurador Municipal del Distrito Federal no puede ejercerse en principio frente al Gobernador, a quien también representa.*

Adviértese que esta Corte acepta la representación del Procurador Municipal, porque si bien es cierto que en principio no puede ejercer representación contra el Gobernador, a quien representa tanto como al Concejo Municipal, por constituir estas dos autoridades la Municipalidad, sí puede intervenir, a juicio de esta Corte, en el caso, como el presente, en que el Gobernador procede en su carácter de órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en virtud del ordinal 5º, artículo 15 de la citada Ley Orgánica y sin que por ningún motivo signifique esta situación procesal que el Gobernador, aun cuando proceda en tal sentido, pueda atacar en forma alguna, la autonomía Municipal, vista ésta frente al Poder Federal.

### 3. LAS MUNICIPALIDADES

#### A. Autonomía Municipal

273. CFC - SPA 18-7-36  
M. 1937, pp. 164-165

*El Concejo Municipal, está facultado para legislar sobre el aspecto administrativo y económico de las Municipalidades.*

Que por la Constitución Nacional vigente (artículo 17, N° 4º aparte 3º), y las precedentes, tenidas a la vista, se atribuye a la competencia de los Estados, entre otros menesteres políticos y económicos, el organizar sus rentas figurando entre éstas la proveniente del impuesto de *consumos*;

*Considerando:*

Que por legítima consecuencia del enunciado sistema rentístico establecido tradicionalmente en la República en relación al impuesto de *consumos*, es que consta en la Constitución vigente del Estado Carabobo (artículo 39, atribución 9ª), así como en las precedentes que han sido examinadas, que a las Asambleas Legislativas corresponde establecer, entre otros arbitrios, el mencionado impuesto de *consumos*, respetando las restricciones enumeradas en el citado aparte de la Nacional, y se reconoce (artículo 88) la autonomía de las Municipalidades en todo lo relativo a su régimen administrativo y económico, el cual en cada Distrito estará a cargo de un Concejo Municipal facultado (artículo 89) para legislar sobre las materias de su competencia indicadas en el artículo 18 de la propia Constitución Nacional;

*Considerando:*

Que el susodicho impuesto de *consumos* correspondiente, según lo expuesto, a los Estados, no se refiere en el caso concreto sino sólo a los ganados vacuno, lanar, de cerda, y cabrío, y se produce por el simple hecho de destinarse estos ganados al consumo en el Estado Carabobo;

*Considerando:*

Que no obstante las referidas previsiones constitucionales en la vigente Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Carabobo, que es la de enero 10 de 1927 (artículo 4º, Nº 2) se establece que los Concejos Municipales en ejercicio de su soberanía tienen la facultad de legislar en sus respectivas jurisdicciones, entre otras materias, respecto de *consumo*, siendo que de esta necesidad social proviene el impuesto de *consumos* que es, según lo expuesto, de la exclusiva competencia de los Estados, en el caso concreto de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo;

*Considerando:*

Que el llamado *derecho de degüello* de los ganados mencionados garantizado a los Distritos Valencia y Puerto Cabello en sus Leyes de Rentas de enero 24 de 1928 y agosto 27 de 1934, respectivamente, es sin duda, el mismo impuesto de *consumos* perteneciente al Estado Carabobo, el cual no debe confundirse con el servicio de *abastos* perteneciente a las Municipalidades por la Constitución Nacional (artículo 18, Nº 1º), que en el caso concreto se refiere a las solas carnes de dichos ganados y está definido en la Ordenanza del Matadero Público de la ciudad de Valencia, de setiembre 26 de 1883, y que no puede dar margen sino a un impuesto muy moderado, tal como el establecido en dicha Ordenanza por uso del Matadero Público mencionado;

*Considerando:*

Que el impuesto llamado *derecho de mercado* es también del servicio de *abastos* que las precitadas Constituciones Nacionales y de los Estados otorgan a las Municipalidades, bien que debe evitarse cuidadosamente el cobro de contribuciones dobles.

274.

CFC - SPA

2-12-37

M. 1938, pp. 358-364

*La autonomía municipal que consagra nuestro ordenamiento jurídico no es absoluta sino relativa, en el sentido de que los actos de los municipios no pueden tener trascendencia nacional, sino local.*

Para que un acto de cualquier rama del Poder Público exista y pueda ser impugnado o accionado de nulidad, basta con la sanción que le da la propia autoridad que lo concibió, independientemente de la sanción o del Cúmplase que deba impartirle otro órgano. No existirá como Ley, según el alegato del Síndico Procurador, pero sí como simple *acto* del Poder Público Municipal, lo que es suficiente para que tal acto caiga bajo la jurisdicción del inciso 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Basta que sobre tal acto no haya más que deliberar por el órgano de que emana, y que, a consecuencia de esto el Poder que le haya dado vida, lo considere ya en condiciones de imponerlo como obra suya definitiva, a la autoridad encargada de hacerlo ejecutar, porque ya esto por sí solo es un efecto de tal acto. Y una prueba evidente de que la Municipalidad del Distrito Federal, considera en cuanto a sí ya definitiva su labor en la Resolución de cuya nulidad se trata, es que ha insistido por dos veces enviándola al Gobernador a los efectos del Cúmplase. Por otra parte, sería un contrasentido que este Magistrado necesitase ponerle previamente el Cúmplase a una Resolución, que él ha resuelto no ejecutar hasta tanto no se decida, por el Tribunal Competente, que dicho acto no adolece de la nulidad imputada;

No podría admitirse en el caso de esta solicitud la aplicación de criterios impregnados del concepto tradicional o histórico de autonomía municipal que pudiéramos haber heredado de España; porque al implantarse desde nuestra emancipación política, el régimen constitucional, las Municipalidades, como partes integrantes que son de los Estados Federales que han venido suscribiendo las Bases de la Unión, renunciaron implícitamente aquel concepto colonial de la autonomía de los Municipios, y adoptaron de manera expresa el que surge de la Constitución, esto es, una autonomía que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo Constitucional. O lo que es lo mis-

mo, no se trata de un Gobierno libre dentro del Estado, sino de un Poder regulado por el Constituyente, y por el Legislativo ordinario.

Aunque desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la autonomía municipal es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país, es lo cierto que en derecho positivo venezolano, se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución, porque es ésta, la que distribuye el Poder Público, entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal (art. 50) y les señala sus respectivos límites, valiéndose de la definición de atribuciones y facultades (Art. 41). Por lo tanto, esta autonomía Municipal, restringida por la Ley Fundamental de la República a precisas y limitadas atribuciones, no puede ser absoluta, sino muy relativa, en el sentido de que aun en el uso de las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas, debe guardarse muy bien en el Concejo de no rivalizar con el Poder Federal, no debiendo sus actos tener trascendencia nacional, sino local. Y de trascendencia nacional, por sus efectos en la ley económica de la oferta y de la demanda, es la fijación, por cualquier Concejo Municipal, de un precio límite a las ventas de cualquier artículo, sea o no de primera necesidad.

Para invalidar doctrinas de autores adversas a su punto de vista, el Síndico Procurador sostiene que nuestra organización Municipal difiere de la Argentina en que, "mientras en Venezuela por el Pacto Fundamental, el Municipio goza de autonomía, *de libertad de gobernarse por sus propias leyes y sin sujeción a ningún otro poder*, dentro de las materias y con las limitaciones que también señala la Constitución, en la Argentina, con un régimen **más federal**, son las Provincias las que organizan los Municipios".

El párrafo preinserto encierra un grave error. Es verdad que autónomo es el Cuerpo que se rige por la ley que él mismo se ha dado; pero precisamente por ello; la autonomía municipal en Venezuela no es genuina autonomía, porque aquí tampoco las municipalidades se hacen su Ley. Esta la da el Poder Legislativo Nacional en la llamada Ley Orgánica del Distrito Federal, y el Poder Legislativo de los Estados; y ambos Poderes a su vez, para dictar sus respectivas Leyes Orgánicas, tienen que someterse a las restricciones que para tal autonomía municipal establece la Constitución, limitándola a lo estrictamente relativa al régimen económico y administrativo; sólo en esto consiste la independencia municipal respecto del Poder Federal (Art. 6). Resulta, pues, que nuestra autonomía está doblemente subordinada a otros Poderes, en cuanto a la ley porque ella se rige.

Si porque las Provincias dan sus leyes orgánicas a las Municipalidades argentinas, la Suprema Corte del Plata, y con ellas Bielsa, considera esos cuerpos municipales como simples "poderes administrativos delegados de los Gobiernos locales", por análoga razón puede

sostenerse que entre nosotros la Municipalidad es un poder administrativo delegado del Poder Federal en este Distrito, del Estadal, en Provincias, y del Constituyente. Para el caso el efecto jurídico es el mismo cuando la Ley Orgánica de una municipalidad emana del Estado Federal, por mandato de la Constitución, que cuando emana del Estado regional a que la municipalidad pertenezca, como sucedé también en nuestras municipalidades de provincia; en ambos casos se da la misma consecuencia de no regirse la municipalidad por la ley que ella se ha dado, sino por la que otro poder le impone, y esta circunstancia excluye la idea de verdadera autonomía, que, por definición, es darse su propia ley.

El Síndico Procurador Municipal, en su escrito de 26 de octubre, reconoce que el Poder Federal tiene la facultad de reglamentar las garantías constitucionales; pero agrega que no la tiene exclusivamente, como lo afirma el Gobernador, sino que también le corresponde al Poder Municipal, pudiendo éste, con tal facultad de reglamentación legal, dictar disposiciones o normas que afecten los derechos del individuo. Niega el Síndico que exista un texto de Ley que cree la exclusividad en esta materia a favor del Poder Federal.

No se fijó dicho funcionario en que esa exclusividad está consignada de manera inequívoca en el ordinal 4º del artículo 15 de la Constitución. No otra cosa sino exclusividad, significa la expresión con que comienza dicho artículo 15: "Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal...", expresión que rige para todos los ordinales del mismo artículo desde el 1º hasta el 20º. Si esa forma de expresión con que encabeza el artículo 15 no implicase el reconocimiento de facultades privativas o exclusivas en favor del Poder Federal, debería aplicarse este criterio del Síndico Procurador a los demás ordinales del mismo artículo, y se llegaría así al absurdo de que tampoco son exclusivas de dicho Poder, y puede ejercerlas también la Municipalidad, las atribuciones que se refieren a la actuación de los Estados Unidos de Venezuela en materia internacional (ordinal 1º); a la Bandera, al Escudo de Armas, etc. (ordinal 2º), a lo relativo al ejército, a la Armada y a la Aviación Militar (ordinal 8º); todo lo relativo a "la organización y régimen del Distrito Federal" (ordinal 15º), siendo de observarse, respecto de este número, que así sí tendría verdadera autonomía la Municipalidad, dándose su propia Ley Orgánica; y, finalmente, resulta más patente el absurdo si se piensa que el mismo ordinal 4º que reserva al Poder Federal esa legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución, contiene la reserva en cuanto a la legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento, y en cuanto a las leyes relativas a las elecciones, por lo que no se concebiría que el Síndico Municipal, de todas estas Leyes a que se refiere el ordinal 4º, sólo en cuanto a la reglamentación de los derechos



individuales encuentre que no existe la exclusividad, cuando lo lógico sería, según su criterio, que la Municipalidad tenga también la facultad de hacer una Ley de Elecciones, un Código Civil, y todas las demás Leyes a que se contrae el ordinal 4º del artículo 15.

En concordancia con el ordinal 4º se reservaron también al Poder Federal, en el ordinal 20º del mismo artículo, “cualesquiera otras materias que la Constitución atribuya a alguno de los Poderes que integran el Gobierno Federal y que no hayan sido enunciadas en este artículo”; y justamente, a uno de esos Poderes, al Legislativo Nacional, le está atribuida por el ordinal 22º del artículo 77 *ejusdem*, “legislar sobre las demás materias enunciadas en el ordinal 4º del artículo 15”, entre las cuales está, como ya se vio, la reglamentación de las garantías constitucionales o derechos individuales.

Es absolutamente inadmisibles, por no tener ninguna aplicación práctica en el presente caso, la sutil distinción que hace el Síndico Procurador Municipal entre la reglamentación de las garantías constitucionales y la reglamentación de los derechos individuales a que se refieren esas garantías, pretendiendo con ello ver dos facultades legislativas distintas, de las cuales sólo la primera, según él, está reservada a la competencia del Poder Federal, correspondiendo la segunda también al Poder Municipal. Nuestro Constituyente en el artículo 32 y en los demás que a éstos se refieren, ha empleado el término *garantía constitucional* en el sentido de *derechos garantizados*, no en el sentido de derecho accesorio de éstos. Tal sinonimia se encuentra empleada en otras legislaciones y se valen de ella los más reputados tratadistas. Cuando el ordinal 4º del artículo 15 reserva al Poder Federal “la legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución” se ha referido concretamente a la enumeración de los derechos que hace el artículo 32 y a cualesquiera otros por el estilo, según la salvedad del artículo 33. El 32, bajo la expresión: “la Nación garantiza a los venezolanos: . . .”, lo que enumera en seguida son los derechos garantizados, y no garantías accesorias de tales derechos; y tanto es así que el artículo 33 empieza: “la precedente enunciación de derechos. . .” reafirmando de tal modo que no se han enumerado derechos accesorios de garantía, sino los derechos principales mismos, a los cuales se da generalmente, por antonomasia el nombre de *garantías constitucionales*.

En consecuencia, por reglamentación de estas garantías, no hay razón para entender otra cosa sino reglamentación del ejercicio de esos derechos enumerados por el artículo 32. Asimismo, cuando el artículo 34 prohíbe que las Ordenanzas Municipales menoscaben o dañen “los derechos garantizados a los ciudadanos”, alude concretamente a la enumeración de derechos que trae el artículo 32, y que extiende por analogía el artículo 33. Lo demuestra así

no sólo el texto legal sino el hecho mismo de venir inmediatamente después de esa enunciación de derechos individuales, la prohibición contenida en el artículo 34.

Al reglamentar estos derechos, o sea su ejercicio, el Poder Federal por la facultad exclusiva que se le reservó en el ordinal 4º del artículo 15, es la ocasión de fijar el modo, la forma y las limitaciones concretas y taxativas del ejercicio de tales derechos, únicas restricciones que podrían considerarse como legítimas, en cuanto aconsejadas por el interés público o las buenas costumbres según el ordinal 9º correspondiente a la libertad del trabajo y de las industrias.

Es solamente después que haya sido dictada esta reglamentación, ya sobre todos los derechos, ya por separado sobre uno o algunos especialmente, cuando el Poder Municipal podría basándose en esa Ley reglamentaria, afectar un derecho individual, dentro de los límites así prefijados por el Poder Federal. El Poder Municipal no es árbitro para establecer, antes que el Federal, cuáles son concretamente las limitaciones de determinado derecho individual que se justifican por el interés público o las buenas costumbres. Y no lo es, entre otras consideraciones, por la primordial de que, aquel Poder está obligado a ajustar su criterio en este punto al que tuviere el Poder Federal, y por ello, necesariamente, debe esperar que éste le dé la norma, pues de lo contrario incurre en usurpación de atribuciones.

Es sensible que la expresión del artículo 6º constitucional: "La Municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del Poder Federal", haya engañado y hecho concebir ilusiones desmedidas a los que no han valorado el alcance exacto de la palabra autonomía, ni cuánto significa en la práctica la restricción con que termina ese precepto: "en lo relativo a su régimen económico y administrativo", que es donde está precisamente el *quid* de la cuestión. De desear habría sido, realmente, que, siguiendo las modernas tendencias de la evolución del régimen municipal, nuestra Constitución hubiese abierto siquiera un poco la puerta a las exigencias de índole política y social que vienen transformando las ciudades modernas, y que hacen imposible considerar hoy a las Municipalidades como entes puramente administrativos. Pero esta Corte, en sus fallos, tiene que ceñirse a la Ley existente y decidir conforme al régimen que de sus preceptos resulta.

Por el ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución, las Municipalidades tienen la atribución de "organizar el servicio de sus abastos". Pero acaso organizar abastos implica necesariamente regular los precios del mercado? Para resolver si una cosa está comprendida en la otra no sirve de ninguna luz la consideración de si el artículo es o no es de primera necesidad. Esta es una cuestión

que nada tiene que ver con la comprensión puramente ideológica y jurídica del precepto constitucional.

El ordinal 9º del artículo 32 de la Constitución dice, en verdad, que “la libertad de industria y la del trabajo tienen los límites que le impongan el interés público y las buenas costumbres”. Pudiera creerse que siendo la libertad de contratar un medio de ejercer la industria y el trabajo, las limitaciones que por interés público fuesen permitidas en estas garantías son procedentes en la libertad de contratar. Efectivamente es así, pero ello no resuelve el problema de estos autos, porque una cosa es que el Poder Federal, único a quien corresponde legislar en aplicación de ese ordinal 9º del artículo 32 por las reservas ya estudiadas, pueda encerrar dentro de ciertos límites, por motivos de interés público y de buenas costumbres, la libertad de contratar, y otra muy distinta es que tal facultad haya sido delegada también en las Municipalidades y que éstas puedan ejercerla en concurrencia o en oposición con el Poder Federal. Siendo la autonomía Municipal según lo que resulta de nuestra Ley, aparte de algunos derechos electorales, apenas una definición de cortas y precisas atribuciones económico-administrativas delegadas por el Constituyente, por el intermedio obligado del Poder Legislativo Nacional, es obvio concluir que la esfera de actividad de tal autonomía no se extiende a todo lo que no le esté prohibido expresamente, sino que ha de ceñirse a lo que expresamente le permite la Ley, porque la definición de atribuciones fija los límites de los Poderes Públicos según el artículo 41 de la Constitución. Por manera, pues, que nada dice a favor de la tesis sostenida por el Concejo Municipal, el que la Ley Orgánica del Distrito Federal, autorice a la Municipalidad para dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones, ya que estos actos no vienen siendo sino los moldes en que la Municipalidad tiene que echar el limitado contenido de sus atribuciones, entre las cuales no está la potestad de poner restricciones al ejercicio de las garantías constitucionales o derechos individuales, pues al contrario se lo prohíbe expresamente el artículo 34 de la Constitución.

Esta materia no es de índole económico-administrativa, sino de índole política reservada al Poder Federal, como ya se demostró. El carácter político le viene directamente por la naturaleza de las garantías o derechos afectados, en tanto que el carácter económico-administrativo que se le quiere dar se lo trae desde muy lejos, so color de que su finalidad es una mera organización de los servicios de abastos.

Por todas las consideraciones que preceden, aparece que efectivamente el Concejo Municipal del Distrito Federal en la Resolución cuya nulidad se ha pedido, usurpó atribuciones reservadas al Poder Federal en los incisos 4º y 20º del artículo 15 de la Constitución Nacional y en el inciso 22 del artículo 77 *ejusdem*.

275.

CFC - CP

5-12-50

G.F. N° 6, 1950, pp. 35-38

*La autonomía municipal se extiende hasta la libertad de modificar sus leyes, derogando las anteriores.*

Cumplidos los trámites del procedimiento, la Corte para decidir observa:

La Municipalidad es autónoma en la legislación fiscal de sus propias rentas, autónoma en la organización de los servicios municipales y en la administración de los ejidos. La Constitución Nacional así lo dispone en el Art. 18 y en el Art. 14, cuando en este último dice que las Municipalidades serán independientes del poder político federal y de los Estados en todo lo concerniente a sus regímenes económicos y administrativo. Como corolario de la autonomía de que goza la Municipalidad debe admitirse que dicha entidad municipal, por medio del poder legislativo del Distrito, tiene facultad de modificar sus propias leyes, como también la Nación, en virtud de su propia soberanía, reforma sus leyes cuya validez se rige por el principio "lex posterior derogat priori". Tal hizo la Municipalidad del Distrito Iribarren del Estado Lara al promulgar su Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos de Propiedad Municipal, de 24 de febrero de 1950, la cual establece un nuevo sistema para recaudar las rentas en sus terrenos. Ello constituye una de las manifestaciones de su autonomía; pero tales disposiciones son, necesariamente, para regir desde su vigencia.

Denuncia el solicitante la colisión del Art. 38 de la Ordenanza antes mencionada con la Ley Orgánica del Poder Municipal de 6 de Febrero de 1945 en razón de lo expuesto por ésta en el Art. 15, Ord. 9°. Tal colisión no existe porque por los razonamientos acabados de exponer bien pudo aquella Municipalidad establecer un nuevo sistema de recaudación de sus rentas de terrenos y en nada afecta la validez de la Ordenanza, ni constituye tampoco colisión de ley, el que un funcionario de la fiscalía de rentas, saliéndose de sus atribuciones, aplique a un contrato celebrado según la Ordenanza derogada una disposición de la Ordenanza que derogó a aquélla.

El acto del funcionario que cobra un canon mayor o menor que el de la Ordenanza que rige el contrato dispone, podía dar lugar a examen desde el punto de vista de los límites de las facultades del funcionario.

El acto del funcionario y no la Ordenanza es el que estaría sujeto a revisión en el sentido de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

En el caso concreto, si el funcionario cobra más de lo estipulado en la Ordenanza es cosa cierta que el funcionario actúa contra la Constitución Nacional y contra la Ordenanza que rige el contrato, pues el abuso de poder se manifiesta cuando la persona que tiene demarcadas sus atribuciones actúa fuera de ellas. Pero el exponente no hizo planteamiento alguno para que la Corte declare la nulidad de actos abusivos de poder, facultad que tiene este Tribunal, según el ordinal 11, artículo 128 de la Constitución Nacional.

Tampoco viola el artículo 1° de la misma Ordenanza ningún precepto constitucional porque la Municipalidad, autónoma para administrar sus rentas, goza también de independencia para organizarlas y, por tanto, tiene potestad para determinar cuáles han de ser éstas, de acuerdo con los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional. En lo que respecta a sus ejidos la misma Municipalidad es la llamada a saber el quantum de su patrimonio. Las dudas que surjan en relación con los particulares que se sientan lesionados se ventilarán en juicio ordinario.

En cuanto a las otras colisiones que, en concepto del solicitante, pueden dar lugar a declaraciones de nulidad, considera esta Corte que dichas renunciaciones son ininteligibles algunas de ellas y otras contradictorias, por lo cual es difícil desentrañar la verdad y saber lo que se pide, y el fallo que se dictare adolecería de los mismos vicios que se pretende subsanar. Dice el solicitante que el artículo 8, ordinal 6° de la ordenanza distrital choca con el principio de propiedad garantizado a los venezolanos por la Constitución Nacional en su Art. 32, ordinal 2°, y con el Código Civil en su artículo 547. A este respecto se observa que la disposición legal cuya colisión se denuncia involucra el reconocimiento de la propiedad, sin desconocerla, y sin menoscabar la libertad de contratar a que se alude en otra parte de este fallo. No basta citar los artículos de distintas leyes omitiendo el razonamiento adecuado que tienda a indicar cuál es su ligamen, cuál la contradicción que existe entre ellos y cuál la violación que se denuncia.

De igual modo debe argüirse en lo que respecta a la colisión que el denunciante supone existe entre el artículo 8 de la Ordenanza y el artículo 447 del Código de Procedimiento Civil, porque al estipular dicha Ordenanza que la Municipalidad puede readquirir los terrenos vendidos sin pagar bienhechurías ni construcciones sino solamente un 80 por ciento de su valor, si bien resultan disposiciones lesivas a los compradores, ellas forman parte de los contratos que se celebran por venta de esos terrenos y los interesados son dueños de aceptarlas o no, es decir, de contratar bajo tales condiciones o de abstenerse de hacerlo, según el principio de autonomía de la voluntad. De ninguna manera van contra el artículo 447 del Código de procedimiento Civil.

276. CSJ - CP  
G.O. N° 760 Extr.

15-3-62

*Las Municipalidades son constitucionalmente autónomas en lo que respecta a su régimen fiscal, económico y administrativo, y en lo que consierne a la organización y administración de sus rentas e ingresos provenientes de los impuestos y constituciones que legalmente establezcan; por ello, la exención de impuestos y contribuciones municipales que contrate al Poder Nacional de autonomía del régimen fiscal de los Municipios y por tanto inconstitucional.*

Cabe analizar todavía si podría estimarse el contenido del Artículo 20 del contrato mencionado, no ya como una exención por *equiparación* entre el Banco de Venezuela y las Oficinas del Tesoro, sino como una cláusula convencional mediante la cual el Ejecutivo, en uso de atribuciones legales, exonera al Banco del pago de los impuestos y contribuciones Municipales.

Para establecer este otro aspecto del problema de autos, se hace imprescindible estudiar la precitada norma contractual en relación con los respectivos principios constitucionales que han venido regulando la actividad Municipal en materia fiscal, a objeto de apreciar si es jurídicamente posible tal exención. Al efecto se observa:

a) La Constitución de 1936, bajo cuyo imperio fue promulgada la Ley Aprobatoria del Contrato celebrado entre el Ejecutivo y el Banco de Venezuela (en el año de 1940), en la Sección correspondiente a las Bases de la Unión, y, concretamente, en el artículo 14, establecía:

“Artículo 14. Los estados se dividirán en Distritos cuyas Municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan”.

En cuanto a la competencia de las Municipalidades en materia rentística, se contemplaba en la misma Constitución de 1936, la siguiente disposición:

“Art. 18. Es de la competencia de las Municipalidades: . . .

“3° Organizar sus Rentas, con las restricciones enumeradas en el parágrafo 3°, número 3 del artículo 17”. Refiriéndose concretamente al Distrito Federal, la misma Constitución, en el último aparte del Artículo 6°, disponía:

“La Municipalidad del Distrito Federal como todas las demás de la República será completamente autónoma e independiente del Poder Federal en lo relativo a su régimen económico y adminis-

trativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico, con sujeción a las limitaciones determinadas en el ordinal 3º del artículo 18 de esta Constitución”.

b) La Constitución de 1953, que derogó la citada de 1936 y que regía cuando se promulgó, en 1954, la Ley Aprobatoria de la prórroga del citado convenio, y también vigente para la fecha de la demanda, mantuvo los principios básicos municipales antes transcritos. Así, al referirse a la autonomía fiscal del Municipio, expresaba:

“Artículo 18. El Poder Municipal lo ejercerá en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, un Concejo Municipal, autónomo en lo que convierte al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas por esta Constitución”.

Al desarrollar estos principios de autonomía de los Municipios, la Constitución decía:

“Artículo 19. Las Municipalidades tienen personalidad jurídica; no pueden ser intervenidas en el ejercicio de sus funciones, y sus Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones sólo podrán impugnarse por ante la Autoridad Judicial competente”.

Fijaba el Artículo 21 *ejusdem* lo relativo a la competencia Municipal en materia rentística, en la siguiente forma: . . .

“Artículo 21. Es de la competencia de las Municipalidades:

“4º Organizar y administrar sus rentas e ingresos, provenientes de los siguientes ramos:

a) Patentes sobre la industria, el comercio y los vehículos.

Los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio”.

“b) Los productos de la venta, arrendamiento o explotación de ejidos y de bienes propios.

“c) Servicios públicos municipales.

“d) El producto de las penas pecuniarias que impongan las autoridades municipales, y el de las que en virtud de las leyes especiales se destinen al fisco municipal.

“e) Inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

“f) La Constitución actual, que entró a regir estando en curso el proceso, ha recogido y ampliado los principios fundamentales de la autonomía fiscal de los Municipios consagrados a través de las normas constitucionales que han sido mencionadas. A tal efecto, la Carta Fundamental vigente introdujo, —como se afirma en su exposición de motivos—, importantes innovaciones al consagrarse normas flexibles que permitirán al legislador ordinario adecuar las instituciones a las características regionales y locales”.

Sin embargo, los nuevos principios de la autonomía municipal incorporados a la actual Constitución se han mantenido en suspenso en virtud de lo estatuido en el Artículo 26 *ejusdem*, según el cual

tales principios, habrán de ser desarrollados por las leyes orgánicas nacionales y por las leyes estatales que posteriormente se dicten. He aquí que, el propio constituyente, mediante la Disposición Transitoria Primera, dejó establecido expresamente que, mientras se dictan aquellas leyes, "se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República.

Quiso con esto decir el constituyente que, en materia de organización y régimen municipal se mantenían vigentes, hasta la promulgación de las nuevas leyes, —orgánicas y estatales—, los citados principios constitucionales que han venido imperando, y que, en sustancia, son acogidos en la Constitución actual. Así, en relación con el sistema rentístico de los Municipios, la Carta Fundamental vigente no hace sino ratificar los principios que ya hemos señalado de las Constituciones de 1936 y de 1953. Dice, en efecto, la Constitución de 1961:

"Artículo 29. La autonomía del Municipio comprende: ...

"3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

"Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

"1º El producto de sus ejidos y bienes propios;

"2º Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;

"3º Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;

"4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;

"5º Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; y

"6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley".

Como puede observarse, pues, ha sido principio expreso consagrado en las tres Constituciones bajo cuyo imperio ha venido rigiendo el citado contrato celebrado entre el Ejecutivo y el Banco de Venezuela, el de que las Municipalidades son autónomas en lo que respecta a su régimen fiscal, económico y administrativo, y en lo que concierne a la organización y administración de sus rentas e ingresos provenientes de los impuestos y contribuciones que legalmente establezcan, entre ellos, los derivados de las actividades industriales y comerciales que se realicen en sus respectivos demarcaciones territoriales. Se mantiene así, en materia rentística y tributaria, desde el punto de vista constitucional, una absoluta separación entre los poderes nacional, estatal y municipal, dentro de cuya respectiva órbita ha de desenvolverse cada uno, sin que pueda por ningún respecto alguno de ellos invadir la que legalmente se señala a los demás.

Un reflejo de la delimitación de las esferas fiscales de los indicados Poderes, lo constituye la disposición contenida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que dice: "En los Contratos celebrados por los Estados y por las Municipalidades,



no podrán éstos obligarse a solicitar ni a obtener franquicias de impuestos nacionales; y tampoco en los contratos celebrados por la Nación, podrá pactarse la obligación de solicitar ni de obtener la exención de impuestos de los Estados ni de las Municipalidades". El propio artículo sanciona su violación con la nulidad, de pleno derecho, de las estipulaciones que lo infrinjan.

De acuerdo con lo expuesto, resulta evidente que no tiene el Poder Ejecutivo ninguna facultad para estipular exenciones de impuestos o contribuciones propios de las Municipalidades; y, así lo hiciere, actuaría en contra de los principios constitucionales que garantizan la autonomía municipal en materia fiscal, siendo, por consiguiente tal exención inconstitucional y, por ende, susceptible de nulidad.

Concretándonos al caso de autos, y de acuerdo con el análisis general que se ha realizado en este capítulo del fallo, necesario es establecer:

a) Que la exención de impuestos o contribuciones directas establecidos por las Municipalidades a que se contrae el artículo 20 de la precitada Ley, no procede con base a la supuesta equiparación entre el Banco de Venezuela y las Oficinas de la Tesorería, por cuanto, según se ha visto, tal equiparación no está legalmente prevista en lo que se refiere a la exención de impuestos y contribuciones de carácter municipal.

b) Que en todo caso, la exención contemplada en el Artículo 20 citado es inconstitucional, por cuanto, de acuerdo con los principios expuestos, no puede el Poder Ejecutivo pactar exenciones de impuestos que corresponden a las Municipalidades por virtud de las normas constitucionales expresas que regulan su funcionamiento con base en la autonomía fiscal que les está reconocida.

Por consiguiente, el Artículo 20 de la citada Ley Aprobatoria del Contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, en cuanto establece exención de impuestos y contribuciones municipales, es contrario al *principio de autonomía del régimen fiscal de los Municipios* mantenido en las Constituciones que han regido durante la vigencia del contrato, y, concretamente, violatorio de los artículos 29 (ordinal 3º) y 31 (ordinal 3º) de la Constitución vigente, concordante con los artículos 18, 19 y 21 (ordinal 4º, letra a) de la Constitución de 1953, y con los artículos 6 (aparte último), 14 y 18 (ordinal 3º) de la Constitución de 1936.

277.

CSJ - SPA  
G.F. N° 47, 1967, pp. 25-26

18-1-65

*Quando la Municipalidad va a recibir una donación, debe firmar el documento en forma auténtica el representante legal del Concejo Municipal con las formalidades de Ley.*

El artículo 93 de la Ley de Registro Público, citado por el consultante, indica con claridad el procedimiento que debe seguirse en el caso planteado. En efecto, se trata de un documento relativo a una donación y el cual se encuentra firmado por dos personas, el donante, cuya firma fue oportunamente autenticada, y el donatario, cuya firma no lo fue. El artículo mencionado por la Ley de Registro Público ordena que en tales casos el documento podrá ser presentado para su protocolización por los otorgantes cuyas firmas no hayan sido autenticadas, dichos otorgantes deberán comparecer personalmente al acto de la protocolización y reconocer en presencia del Registrador y los testigos sus firmas ya estampadas en el documento.

Ahora bien en el caso de autos es necesario señalar que se trata del registro de un documento de donación, para cuya validez se requiere, como se pauta en el artículo 1.439 del Código Civil, que, tanto la manifestación de voluntad del donante como la aceptación del donatario, se hagan en forma auténtica. Ahora bien, según ya se ha expresado, el instrumento que se pretende protocolizar, solamente aparece autenticado en lo que se refiere a la declaración y firma del donante; pero no por lo que respecta a la aceptación y firma del donatario. Por tanto, siendo ahora cuando la Municipalidad que ha de recibir la donación debe manifestar en forma auténtica la aceptación, es imprescindible que esa aceptación la realice el actual representante legal del Consejo Municipal, previo cumplimiento de los requisitos que, para tales casos, ha de cumplir ese Cuerpo, y mediante presentación, al respectivo Registro, de documento que contenga la aceptación del actual personero del Concejo, a fin de que sea protocolizado conjuntamente en el documento de donación a que se contrae la consulta.

278. CSJ - SPA  
G.F. N° 68, 1970

7-5-70

*Las Leyes o Reglamentos que violen los principios de autonomía Municipal y atribuciones del Poder Público, son nulas por inconstitucionalidad, por ser estos principios constitucionales.*

La norma impugnada de nulidad que se ha transcrito admite que el servicio de transporte puede ser municipal, pues al hablar del otorgamiento de la concesión se refiere a los Concejos Municipales o al Ejecutivo Nacional, según sea el caso. Esta disposición reglamentaria concuerda con la que establece el artículo 55 del mismo Reglamento, según la cual "para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que la otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que

deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano". La parte final del artículo 57 *ejusdem*, que es propiamente a la que se contrae la presente demanda de nulidad, supone a su vez el procedimiento de la licitación para el otorgamiento de la concesión de transporte colectivo, y al efecto, atribuye el Ministerio de Comunicaciones, por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre, la potestad de dar la buena pro, como requisito previo para que el Municipio se encuentre obligado a otorgar la concesión a la empresa que ofrezca mejores condiciones en la prestación del servicio.

Como se advierte, la división del servicio en dos categorías, urbano y extraurbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento, el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando él se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el artículo 30 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local, y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el artículo 29, ordinal 2º de la Constitución. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su autonomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público.

En consecuencia, en uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más conveniente a las comunidades y ello comprende, principalmente, el derecho de elegir el orden o sistema que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si esta ha de hacerse por administración directa o delegada o por medio de una concesión y en este caso, tiene libertad el Concejo para gestionar el perfeccionamiento del contrato, decidiendo por medio de la "buena pro", cuál de las distintas ofertas es la más favorable o conveniente al interés colectivo.

De todo lo expuesto se concluye, que el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al obligar a los Concejos Municipales a otorgar la concesión de transporte público colectivo

de pasajeros, al concesionario que obtenga la buena pro de un órgano del Poder Público Nacional, en el caso concreto que se examina, del Ministerio de Comunicaciones por medio de la Dirección de Tránsito Terrestre, quebranta el principio de la autonomía municipal consagrada en los artículos 29 y 30 de la Constitución y viola las normas relativas al ejercicio de las funciones y atribuciones del Poder Público a que se refieren los artículos 117 y 118 de la Carta Fundamental, incurriendo, de tal manera, en flagrante vicio de inconstitucionalidad.

Resuelta en esta forma la inconstitucionalidad denunciada, la Corte considera innecesario examinar los alegatos de ilegalidad expuestos en el escrito de demanda.

Véase Nos. 262, 263, 264, 267, 280, 293, 299, 397.

#### B. Organización y Funcionamiento

279. CFC - SFA 28-2-31  
M. 1932, p. 102

*Es competencia de la Legislatura de los Estados, determinar los límites de los Municipios y Distritos de los mismos; por medio de la Ley de División Territorial que dicte, no pudiendo variarlos ni aún el Concejo Municipal y menos los particulares, mientras esta Ley esté vigente.*

#### Considerando:

...Que la única autoridad que legítimamente puede establecer los límites que determinan el territorio en los Municipios y Distritos de un Estado de Venezuela, es la Legislatura del mismo por medio de la Ley de División Territorial que dicte, de modo que mientras esté en vigencia la que al respecto se promulgue, no es dado a los Concejos Municipales variar los límites establecidos, y menos aún a los particulares, pretender demostrar con testigos, que son otros, por ser los que figuran en la ley oscuros y contradictorios, pues tales pruebas no son admisibles y el juzgador tiene que desecharlas como inoficiosas, cuando se aducen, por la naturaleza misma de lo que se pretende, o sea ir contra lo establecido en el mandato legal.

280. CSJ - SPA 14-3-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 186-189/196-197

*Según la legislación vigente del Estado Aragua sobre régimen municipal, de conformidad con la Disposi-*

*sión Transitoria Primera de la Constitución, los Prefectos de Distrito son de libre elección y remoción del Gobernador, y los Prefectos de Municipio, de libre elección y remoción de los Prefectos de Distrito, hasta tanto no se dicte sobre la materia una ley orgánica Nacional; por ello, las disposiciones de la Constitución de ese Estado que modifiquen ese régimen, son inconstitucionales.*

#### Artículo 116 de la Constitución Estatal

Este artículo de la Constitución del Estado Aragua, impugnado también por el Gobernador de ese Estado en su petición de inconstitucionalidad ante este Supremo Tribunal, aparece redactado en la forma siguiente:

“Artículo 116. Para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado. La remoción de los Prefectos de Distritos o Municipios podrán ser a iniciativa de los Concejos Municipales o del Gobernador del Estado”.

Para analizar la procedencia o improcedencia de la nulidad de esta disposición, es necesario observar que el régimen municipal ha sido objeto, en la actual Constitución, de “importantes innovaciones al consagrarse *normas flexibles que permitieran al Legislador ordinario adecuar las instituciones* a las características regionales o locales”. Tal se expresa en la exposición de motivos de la Constitución Nacional.

De igual manera se expone en dicha exposición de motivos, al hacerse alusión al artículo 26 *ejusdem*, que la organización de las entidades locales se regirá por la Constitución, por las *leyes orgánicas nacionales* y por las *leyes estatales*, pero aclarando que tanto unas como otras deberán ser dictadas sólo para desarrollar los principios constitucionales.

Del texto del artículo 26 y de la exposición de motivos citada, claramente se deduce que la jerarquía de los estatutos jurídicos que han de regir la organización de los Municipios en acuerdo a los principios consagrados en la Carta Magna, es la siguiente:

- 1º La Constitución de la República.
- 2º Las leyes orgánicas nacionales.
- 3º Las leyes estatales.

Tal orden de prelación se desprende, no sólo del propio texto del citado artículo 26 y de la correspondiente exposición de motivos, sino del concepto de ley orgánica incorporado a la Constitución vigente en el artículo 163. En efecto se dice en dicha norma que son leyes orgánicas las que así denomina la Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los

miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley.

En la exposición de motivos de la Constitución se mencionan las leyes orgánicas “como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias”; agregándose que, para definir las, se sigue el modelo francés y se acoge un criterio meramente formal: primero, cuando la propia Constitución le dé tal denominación y, segundo: cuando sea investida con ese carácter por las Cámaras en la forma expresada en el respectivo artículo.

“La creación de las leyes orgánicas —añade la indicada exposición de motivos— tiene por objeto impedir que por leyes especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes”.

De lo expuesto, pues, fácil es deducir que, conforme al artículo 26 de la Ley Suprema, ha sido propósito del constituyente que el Congreso dicte una *legislación orgánica* que rija en escala nacional la organización de los Municipios, y de la cual emanen, pero sin contradecir sus disposiciones, las leyes especiales que dicten los Estados.

Quiso el constituyente, mediante la Disposición Transitoria Primera, dejar claramente establecido que los principios de organización municipal introducidos en la nueva Constitución permanecerían en suspenso, “mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución” (o sea, las leyes orgánicas y estatales ya indicadas), y que, entre tanto, “se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República”.

Según lo expuesto, es sólo cuando se dicten las citadas leyes orgánicas y las estatales referentes a la organización municipal, cuando dejará de tener vigencia el régimen que actualmente fija dicha organización. Pero ha de tenerse en cuenta, según se ha visto, que, en primer término, y por su categoría preeminente, ha de ser promulgada, con antelación a las leyes especiales estatales, la legislación orgánica nacional que prevé la Constitución, a cuyas normas generales han de quedar aquéllas subordinadas.

Entre los principios traídos a la Constitución actual, inherentes a la autonomía del Municipio, se encuentra el del número 1º del artículo 29: *la elección de sus autoridades*. Este principio, no contemplado dentro del actual régimen municipal, se encuentra necesariamente incluido dentro de aquellos, que por su novedosa incorporación al texto constitucional vigente, han de ser desarrollados por la futura legislación orgánica, en primer término, y, subsidiariamente, por la legislación estatal. Entre tanto, debe regir, para la designación de las autoridades municipales el sistema actualmente en vigencia, tal como lo ordena la Primera Disposición Transitoria de la Constitución de la República.

Ahora bien, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, en el referido artículo 116 de la Constitución de ese Estado, ha legislado acerca de la elección de las autoridades municipales de esa entidad, pretendiendo modificar el régimen actual por el que se rigen tales nombramientos, según la Disposición Transitoria señalada.

En efecto, en el artículo citado se prevé que para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado; y, así mismo, que la remoción de los Prefectos de Distritos o Municipios podrán ser a iniciativa de los Concejos Municipales o del Gobernador. Esta disposición altera, sin duda alguna, el régimen municipal actualmente vigente en el Estado Aragua, en lo relativo a dichos nombramientos; ya que, según los artículos 65 y 70 de la Constitución de dicho Estado de 29 de julio de 1959 vigente, los Prefectos de Distritos son de libre elección y remoción del Gobernador del Estado, y los Prefectos de Municipio, de libre elección y remoción de los Prefectos de Distrito.

Para modificar este régimen actual de nombramiento y remoción de los Prefectos de Distrito y de Municipio del Estado Aragua, o de cualquier otro Estado, es necesario, según se ha visto, que, en primer término, se dicte la respectiva legislación orgánica nacional relativa a la nueva orientación organizativa de los Municipios prevista en la actual Constitución Nacional; y, únicamente cuando ya esté en vigencia tal ordenamiento, es que pueden las entidades legislativas estatales, sin apartarse de los principios allí consagrados, dictar normas especiales que los desarrollen y reglamenten.

En tal virtud, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, al haber incluido en la Constitución regional que sancionó en julio del pasado año, la disposición del artículo 116 que modifica el régimen actual de nombramiento de los Prefectos, sin que haya sido dictada la correspondiente legislación orgánica nacional, violó el artículo 26 de la Constitución de la República, y su Disposición Transitoria Primera; y, por consiguiente, forzoso es declarar la nulidad de la citada disposición, por ser inconstitucional.

*Voto Salvado de los doctores Joaquín Gabaldón Márquez y Saúl Ron.*

#### *Artículo 116 de la Constitución del Estado Aragua*

Consideran los Magistrados disidentes que la disposición del artículo 116 de la Constitución sancionada por la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, al establecer que "para el nombramiento de los Prefectos de Distritos o Municipios los respectivos Concejos Municipales presentarán ternas de candidatos al Gobernador del Estado", no constituye una "ingerencia" indebida del Poder Municipal en el radio del Poder Estatal, sino un "desarrollo" lógico del

principio de la autonomía municipal, constitucionalmente previsto en forma categórica, cuando expresamente se consagra que dicha autonomía comprende "la elección de sus autoridades". Lejos, en efecto, de constituir una indebida ingerencia, el dispositivo de la Constitución estatal significa una conveniente medida transaccional encaminada a armonizar la condición de primera autoridad municipal gubernativa de los Prefectos con su condición de "agentes" de los Gobernadores (Poder Ejecutivo Estatal). Es de advertir, por otra parte, que esta condición de agentes de los Gobernadores no emana de la Constitución Nacional, sino de la Constitución Estatal misma, y que, por tanto, el Constituyente Estatal, al crear respecto de los Prefectos Municipales la condición de "agentes" del Poder Ejecutivo del Estado, conjuntamente con la de órganos o "agentes" del Poder Municipal, está facultado para encuadrar dicha doble condición dentro de fórmulas por él mismo establecidas, como lo es, en efecto, la del artículo 118 de la Constitución del Estado, aquí debatida.

Es cierto, pues, que el artículo 116 de la Constitución del Estado Aragua no reviste en su sustancia normativa el carácter de inconstitucionalidad denunciado, porque tal artículo ha sido dictado por la Asamblea Legislativa dentro del "desarrollo" previsto por la propia Constitución Nacional. Sin embargo, ha de atenderse a lo que el propio Legislador Constituyente hubo de disponer para los fines del expresado "desarrollo" de los principios constitucionales con referencia al Régimen Municipal. En efecto, el Congreso de la República, en acatamiento al artículo 251 de la Constitución Nacional, (Título XII, Disposiciones Finales), que ordenó "dictar en texto separado "las "Disposiciones Transitorias" que fueren del caso, atribuyéndoles "valor de norma constitucional", dispuso en la "Primera" de dichas "Disposiciones Transitorias", que "mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República".

Ahora bien, no han sido dictadas aún las "leyes orgánicas nacionales" que han de constituir, junto con "las que dicten los Estados", los dos polos sobre los cuales deberán descansar los nuevos regímenes municipales cuyo "desarrollo" prevé la Constitución, a la par que ésta misma en su *Disposición Transitoria Primera* establece que "mientras se dicten las leyes previstas en el Capítulo IV del Título I de la Constitución, se mantiene en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República". En tal situación, la reforma de la Constitución del Estado Aragua, contenida en su artículo 116, y que modifica, sin duda alguna, "el actual régimen y organización municipal" de dicha entidad federal, al disponer una manera diferente de la actual de designar los funcionarios ejecutivos municipales, viola, en este punto, la norma constitucional contenida en la citada *Disposición Transitoria Primera*.



Esta violación, que acarrea su nulidad, no se refiere a la sustancia o contenido mismo de la norma —lo que no podrá decirse, en definitiva mientras no haya sido dictada la Ley Orgánica constitucionalmente prevista. Es, en efecto, una nulidad que emana, como ya se lo ha dicho, del hecho de haberse realizado una modificación al “régimen municipal” frente a una norma constitucional (Disposición Transitoria Primera) que suspenda o elimine tal posibilidad legal hasta que no se haya dictado la Ley Orgánica respectiva.

Queda en esta forma esclarecido el sentido en el cual los Magistrados disidentes manifiestan su acuerdo con la mayoría de los sentenciadores, en cuanto a la extemporaneidad de la reforma del Régimen Municipal contenido en el artículo 116.

281. CSJ - SPA  
G.F. Nº 41, 1963, pp. 54-55

3-7-63

*El requisito de convocatoria a sesiones extraordinarias de un Concejo Municipal es un requisito esencial para la validez de las sesiones.*

1) El demandante ha reconocido en su libelo, implícitamente, que es cierta su inasistencia a las sesiones del Concejo celebradas en los días 4, 19, 23 y 24 de abril, como lo afirma la resolución del Presidente del Concejo, pero alega como justificación, que no fue convocado a las sesiones de los días 4, 23 y 24, dos de las cuales fueron sesiones extraordinarias.

2) El artículo 12 de la Ley Orgánica del Poder Municipal, aducido por el Presidente del Concejo en su decisión, dispone que “Cuando haya falta absoluta de algún Concejal Principal, el Primer Suplente pasará a ser Principal. Cuando la falta sea temporal y el Principal hubiere dejado de asistir a cuatro sesiones consecutivas, sin haber obtenido la licencia respectiva, se considerará que ha renunciado el cargo”; y el artículo 16 de la misma Ley prescribe que: “Las sesiones ordinarias y las extraordinarias serán públicas. Las ordinarias se celebrarán una vez en la semana por lo menos; y las extraordinarias, previa convocatoria hecha en debida forma y de conformidad con el respectivo reglamento interior”.

3) Consta de la inspección ocular practicada en el Concejo, que el Concejal Martínez fue convocado para la sesión del 4 de abril, y no aparece que lo haya sido para las sesiones del 19, 23, y 24; consta, asimismo, de las copias de las Actas del Concejo, remitidas por éste a solicitud de la Corte, que las sesiones de los días 4 y 19 de abril fueron ordinarias, y que las de los días 23 y 24 fueron sesiones extraordinarias.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 16, las sesiones extraordinarias deben celebrarse previa convocatoria de los concejales; y no habiéndose cumplido esta condición en las sesiones extraordinarias de los días 23 y 24 respecto del Concejal Martínez, no puede imputársele su inasistencia, por lo cual no se ha cumplido en su caso el requisito del artículo 12 de haber dejado de asistir a cuatro sesiones consecutivas para que pueda considerarse que ha renunciado el cargo.

Es de advertir que el requisito de la convocatoria en las sesiones extraordinarias, asume el carácter de esencial, porque no teniendo estas sesiones fecha prefijada para su celebración —como sí lo tienen las sesiones ordinarias— el único medio para que el Concejal pueda imponerse oportunamente que se va a celebrar una sesión extraordinaria, es la notificación previa a su celebración. Por ello el artículo 16 expresa de manera categórica que la convocatoria a las sesiones extraordinarias *debe ser hecha en debida forma* y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Interior del Concejo, constituyendo así tal requisito para los Concejales una garantía de estabilidad en sus cargos.

282. CSJ - SPA  
G.F. N° 41, 1963, pp. 165-168

1-8-63

*Una vez reconocido un concejal como Concejal Suplente, no puede convocarse al principal suplido a una sesión del Concejo Municipal.*

Se solicita la nulidad del acto del Presidente del Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar, por el cual convocó al ciudadano René Pérez; y asimismo la nulidad de las sesiones de los días 19, 23 y 24 de abril de 1962, y de las demás sesiones efectuadas posteriormente a esta última fecha por el Concejo Municipal del mencionado Distrito Heres del Estado Bolívar, con base en que dichos actos son violatorios de los artículos 8, 10, 11, 12 y 34 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Bolívar.

Los artículos de la Ley Orgánica del Poder Municipal invocados por el solicitante son textualmente los siguientes:

“Artículo 8° Las Directivas de los Concejos Municipales durarán un año en sus funciones y practicarán elecciones, para su integración, el 19 de abril de todos los años”.

“Artículo 10° Las faltas temporales o absolutas de los Concejales Principales, las llenarán los Suplentes convocados al efecto, por el Presidente o por el mismo Cuerpo, no pudiendo hacerse esta convocatoria sin que preceda excusa del principal o la comprobación de la falta absoluta. Si convocado un suplente no se incorporar durante el transcurso de las tres sesiones siguientes a la fecha

de la convocatoria se llamará al suplente siguiente. El llamamiento de los suplentes se hará conforme al orden electoral correspondiente”.

“*Artículo 11º* Los Concejales están obligados a asistir a las sesiones salvo bajo licencia del Presidente del Concejo, quien no podrá concederla por más de quince días, o de la Corporación la cual podrá concederla hasta por tres meses. El concejal que por enfermedad u otro impedimento legítimo y grave, no pudiera concurrir a las sesiones, lo participará oportunamente al Presidente, para que éste convoque al suplente. Si el Presidente no asistiere y hubiere *quorum*, presidirá el Primer Vicepresidente y en su defecto, el Segundo”.

“*Artículo 12º* Cuando haya falta absoluta de algún Concejal Principal, el Primer Suplente pasará a ser Principal”.

“Cuando la falta sea temporal y el principal hubiere dejado de asistir a cuatro sesiones consecutivas, sin haber obtenido la licencia respectiva, se considerará que ha renunciado a su cargo”.

“*Artículo 34º* El nombramiento de Administrador de Rentas, Tesorero o Recaudador, así como el de cualquier otro empleado que maneje fondos del Tesoro Municipal, no podrá recaer en ningún caso en miembros del Concejo o de la Junta Comunal, ni en persona que sea pariente de alguno de tales miembros dentro del cuarto grado de consaguinidad o segundo de afinidad”.

Al folio veinte y ocho del expediente aparece, en copia debidamente certificada, tomada de los archivos de la correspondencia recibida por el Concejo durante el mes de setiembre de 1959, el oficio original de la Junta Electoral Principal de la Circunscripción Bolívar, el que textualmente dice:

“REPUBLICA DE VENEZUELA. JUNTA ELECTORAL PRINCIPAL, CIRCUNSCRIPCION BOLIVAR. Ciudad Bolívar, 22 de setiembre de 1959. 150º y 101º Nº 85. Ciudadano Primer Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia del Concejo Municipal del Distrito Heres *Su Despacho*. Aviso a Usted el recibo de su oficio Nº 951 de fecha de hoy. Con relación a su pedimento le significo que los ciudadanos que salieron electos para integrar el Concejo Municipal de este Distrito Capital, postulados por los Partidos Políticos, Acción Democrática y Unión Republicana Democrática, son los siguientes: PRINCIPALES. 1º Luis Felipe Pérez Flores, (AD). 2º José Francisco Miranda G. (URD). 3º Dr. Roberto Lozano Villegas (AD). 4º René Vhalis G. (URD). 5º Dr. Jorge Huncal R. (AD). 6º Miguel Bilancieri P. (AD), y 7º Germán González Seguías (URD). SUPLENTE. Acción Democrática. 1º Odilio Torcat, 2º René Pérez, 3º Ramón Infante, y, 4º Jorge Romero. SUPLENTE. Unión Republicana Democrática. 1º Miguel Vicente Trotta, 2º José Ramón Martínez, y, 3º Dr. Orlando Alirio Uzcátegui Valero. Dios y Federación, (fdo.) Jorge Martínez, Presidente”.

A los folios diecisiete y diecinueve cursa en el expediente copia certificada de la sesión celebrada el día 16 de agosto de 1961

expedida por el Secretario del Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar, la cual fue acompañada al libelo y no fue tachada por el representante del Concejo Municipal del nombrado Distrito Heres. En dicha copia se hace constar que en la sesión efectuada ese día, a la cual asistieron los Concejales: Br. Luis Felipe Flores, quien la presidió; Dr. Jorge Huncal Ramírez, Vicepresidente, Vocales: José Ramón Martínez, Miguel V. Trotta, Puro Millán y Ramón Infante, por proposición de los Concejales Huncal Ramírez y José Ramón Martínez, apoyada por Miguel V. Trotta, se resolvió, por mayoría de votos, proclamar al Concejal Ramón Infante, Vocal Principal, ello, según se expresó en la proposición formulada, en vista de corregir la situación irregular que existía con relación al Suplente Odilio Torcat, quien ya había perdido la investidura, en razón de su traslado a San Cristóbal, Estado Táchira, para ocupar el cargo de Delegado del Instituto Agrario Nacional en aquella zona.

Así, pues, habiendo sido reconocido Concejal el ciudadano Ramón Infante, tal como se ha expuesto, pasó a ocupar dicho cargo en forma permanente y definitiva, en virtud de la aludida circunstancia. Cabe suponer, entonces, que mediaron causas legales concurrentes en los dos suplentes anteriores, para que el Concejo convocara y declarara posteriormente como Principal al tercer suplente, ciudadano Ramón Infante, quien, para ser reemplazado en el seno del mencionado Concejo después de ser reconocido como Principal, era necesaria su renuncia expresa, o su inasistencia a las sesiones por más de cuatro veces consecutivas sin la licencia correspondiente, de lo cual no hay prueba en autos.

En presencia de tal situación, mal podía ser convocado para asistir a reuniones del Concejo el ciudadano René Pérez, reemplazado como fue éste en el Concejo por el referido reconocimiento que el propio Cuerpo hiciera en la persona de Ramón Infante.

Por consiguiente, el acto del Presidente del Consejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar acordando la convocatoria del nombrado ciudadano René Pérez, violó los artículos 10 y 12 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Bolívar, porque aquél fue dictado con usurpación de atribuciones, y por tanto es nulo conforme a los artículos 117 y 119 de la Constitución Nacional.

Con relación al pedimento de nulidad de las sesiones celebradas los días 19, 23 y 24 de abril de 1962, y las de las celebradas con posterioridad a dicha fecha, la Sala observa: que los expresados pedimentos están concebidos en forma general y no se concretan específicamente a determinados actos efectuados por el Concejo sobre cuya nulidad deba pronunciarse la Corte.

En virtud de 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 anterior demanda de nulidad de la convocatoria que del ciudadano

René Pérez hizo el Presidente del Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar para que se incorporara al referido Cuerpo Edilicio; e igualmente declara que es al ciudadano Ramón Infante, en su condición de Concejal Suplente incorporado al nombrado Concejo, a quien corresponde asistir con tal carácter a las sesiones de ese Cuerpo.

283. CSJ - SPA 18-9-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 169-170

*Es contrario a derecho y lesivo al orden institucional la elección de dos juntas directivas en el Concejo Municipal.*

En cuanto al pronunciamiento previo solicitado, formula la Corte las siguientes consideraciones: La Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Apure dispone en sus artículos 6° y 8° que los Concejos Municipales se instalarán en la capital del Distrito el día 19 de abril y que practicarán cada año elección de su Mesa Directiva. Asimismo dispone el citado artículo 6° que "si al acto no asistieren cuatro de los Concejales Principales, los concurrentes se reunirán en Comisión Preparatoria y procederán a convocar tantos suplentes como fueren necesarios de acuerdo al orden establecido en la lista autorizada por la Oficina Electoral competente, hasta obtener el número indispensable para la instalación, y, finalmente, el artículo 7° *ejusdem* establece que una vez obtenido el quórum, el Cuerpo nombrará un Presidente, un Primer y Segundo Vicepresidentes, un Síndico Procurador Municipal y un Secretario.

De las copias certificadas que acompañan al escrito se desprende: 1) que el día 19 de abril de 1968 se reunieron e instalaron, previa convocatoria, los cuatro Concejales Principales que se nombran a continuación: Mateo Naranjo (Presidente), Francisco Serrano, Filemón Castillo y Manuel Vivas A; 2) que posteriormente los concejales Naranjo y Castillo se retiraron de la sesión, rompiendo el quórum exigido por la Ley; 3) que los concejales Vivas y Serrano constituidos en comisión preparatoria procedieron a convocar los suplentes respectivos; 4) que se incorporaron los suplentes Mercedes Lamuño de Chompré (por el principal Mateo Naranjo) y César Hidalgo (por Filemón Castillo), con lo cual se restableció el quórum y 5) que el mismo día 19 de abril a las 4:45 p.m. se instaló el Concejo con el quórum de cuatro de sus miembros y procedió a elegir la siguiente directiva: Presidente, Manuel Vivas Adames; Primer Vicepresidente Mercedes Lamuño de Chompré; Segundo Vicepresidente, Francisco Serrano; Síndico Procurador Municipal, César Hidalgo; Secretario, Francisco González M.

Según el exponente, los concejales Mateo Naranjo, Juan Prieto, José María Castillo y Augusto Guevara Anzola procedieron a reunirse el día 20 de abril de 1968 y eligieron una Junta Directiva, lo que "ha traído como consecuencia un caos y confusión entre los habitantes y contribuyentes del Distrito San Fernando del Estado Apure, con el consiguiente perjuicio no sólo de la Corporación misma y de la Sociedad en general, sino también al orden democrático reinante en el país, por ser contraria al estado de Derecho en el cual vivimos".

En vista de tales hechos estima la Corte que es urgente decidir cuál de las dos Directivas debe continuar representando al Concejo Municipal mientras se tramita y resuelve el recurso de ilegalidad intentado, ya que la situación actual y el ejercicio simultáneo de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen, es contrario a derecho y lesiva al orden institucional, con graves consecuencias en lo civil, político y administrativo; y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva demandante fue elegida el 19 de abril de 1968, que es la oportunidad señalada por la Ley y cumpliendo al parecer las formalidades y requisitos establecidos en el artículo 6º de la misma, entre ellos la constitución de la Comisión Preparatoria y la convocatoria e incorporación de los suplentes necesarios para formar el quórum, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decida el recurso de ilegalidad intentado, continuará representando al Concejo Municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 19 de abril de 1968.

284. CSJ - SPA 18-9-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 169-171

*Es contrario a derecho el ejercicio simultáneo de dos Concejos Municipales por lo que la Corte reconoce uno de ellos integrado conforme al ordenamiento municipal.*

En cuanto al pronunciamiento previo solicitado, formula la Corte las siguientes consideraciones: *La Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Apure* dispone en sus artículos 6º y 8º que los Concejos Municipales se instalarán en la capital del Distrito el día 19 de abril y que practicarán cada año elección de su Mesa Directiva. Asimismo dispone el citado artículo 6º que "si al acto no asistieren cuatro de los concejales principales, los concurrentes se reunirán en Comisión preparatoria y procederán a convocar tantos suplentes como fueren necesarios de acuerdo al orden establecido en la lista autorizada por la Oficina Electoral competente, hasta obtener el

número indispensable para la instalación, y, finalmente, el *Artículo 7º ejusdem* establece que una vez obtenido el quórum, el Cuerpo nombrará un Presidente, un Primer y Segundo Vicepresidente, un Síndico Procurador Municipal y un Secretario.

De las copias certificadas que acompañan al escrito se desprende: 1) que el día 19 de abril de 1968 se reunieron e instalaron, previa convocatoria, los cuatro concejales principales que se nombran a continuación: Mateo Naranjo (Presidente), Francisco Serrano, Filemón Castillo y Manuel Vivas A.; 2) que posteriormente los concejales Naranjo y Castillo se retiraron de la sesión, rompiendo el quórum exigido por la Ley; 3) que los Concejales Vivas y Serrano constituidos en comisión preparatoria procedieron a convocar los suplentes respectivos; 4) que se incorporaron los suplentes Mercedes Lamuño de Chompré (por el principal Mateo Naranjo) y César Hidalgo (por Filemón Castillo), con lo cual se restableció el quórum; y 5) que el mismo día 19 de abril a las 4:45 p.m. se instaló el Concejo con el quórum de cuatro de sus miembros y procedió a elegir la siguiente directiva: Presidente, Manuel Vivas Adarques; Primer Vicepresidente Mercedes Lamuño de Chompré; Segundo Vicepresidente, Francisco Serrano; Síndico Procurador Municipal, César Hidalgo; Secretario, Francisco González M.

Según el exponente, los concejales Mateo Naranjo, Juan Priero, José María Castillo y Augusto Guevara Anzola procedieron a reunirse el día 20 de abril de 1968 y eligieron una Junta Directiva, lo que "ha traído como consecuencia un caos y confusión entre los habitantes y contribuyentes del Distrito San Fernando del Estado Apure, con el consiguiente perjuicio no sólo de la Corporación misma y de la Sociedad en general, sino también al orden democrático reinante en el país, por ser contraria al estado de Derecho en el cual vivimos".

En vista de tales hechos estima la Corte que es urgente decidir cuál de las dos Directivas debe continuar representando al Concejo Municipal mientras se tramita y resuelve el recurso de ilegalidad intentado, ya que la situación actual y el ejercicio simultáneo de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen, es contraria a derecho y lesiva al orden institucional, con graves consecuencias en lo civil, político y administrativo; y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva demandante fue elegida el 19 de abril de 1968, que es la oportunidad señalada por la Ley y cumpliendo al parecer las formalidades y requisitos establecidos en el artículo 6º de la misma, entre ellos la constitución de la Comisión Preparatoria y la convocatoria e incorporación de los suplentes necesarios para formar el quórum, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decida el recurso de ilegalidad intentado, continuará representando al Concejo Municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure y ejerciendo las atribuciones que le acuer-

da la Ley, la Junta Directiva elegida el 19 de abril de 1968 e integrada en la forma siguiente: Presidente, Manuel Vivas Adarmes; Primer Vicepresidente, Mercedes Lamuño de Chompré; Segundo Vicepresidente, Francisco Serrano; Síndico Procurador Municipal, César Hidalgo; y Secretario, Francisco González M.

Además, considera la Corte que es deber de todos los componentes del Concejo Municipal reintegrarse a dicho Cuerpo a fin de restablecer la normalidad constitucional en el mencionado Distrito.

285. CSJ - PA 10-2-69  
G.O. Ext. N° 1289, 17-4-69

*En virtud de que dos directivas de Concejos Municipales no pueden funcionar paralelamente, la Corte resuelve reconocer a una de ellas, instalada conforme al orden jurídico.*

Se admite el presente recurso, en cuanto ha lugar en derecho y se ordena su tramitación de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Federal. Respecto al pronunciamiento previo, la Corte observa: consta de la copia certificada del acta correspondiente a la sesión celebrada el 2 de enero del corriente año, que en el salón de sesiones del Concejo Municipal del Distrito Zamora del Estado Aragua, se reunieron los concejales electos Juan Pablo Alvarez Rodríguez y Gustavo Cristancho, principales, y Lucas Daniel Alejos y Omar Espinoza, suplentes éstos de los principales José Tomás Ojeda y Alexander Pérez Zamora. En esta oportunidad, las personas mencionadas procedieron a designar la siguiente Junta Directiva: Presidente, Juan Pablo Alvarez; Primer Vice-presidente, Omar Espinoza; y Segundo Vice-presidente, Gustavo Cristancho; Secretario, Humberto Vásquez.

Por otra parte, consta de la respectiva acta original que autenticada acompañó el demandante, que el día 7 de enero de 1969, se reunieron en el expresado salón de sesiones, los ciudadanos José Tomás Ojeda, Gustavo Cristancho, Profesor Pedro Germán Silva y doctor Alexander Pérez Zamora, elegidos todos miembros principales del Concejo Municipal del Distrito Zamora; procediendo a instalar dicho Cuerpo y eligiendo en tal ocasión la Junta Directiva del Concejo, así: Presidente, doctor Alexander Pérez Zamora; Primer Vicepresidente, José Tomás Ojeda; Segundo Vicepresidente, Gustavo Cristancho; y Secretario, Vicencio José García.

Como se observa han quedado constituidas dos Directivas paralelas que pretenden regir al mismo tiempo, los destinos del referido cuerpo deliberante. Ahora bien, de conformidad con el artículo 6° de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua "los Concejales Municipales se instalarán en la capital de cada Distrito, el 2 de enero del año en que comience el respectivo



período constitucional. Si a este acto no asistieron cuatro, por lo menos de los concejales principales, los concurrentes se reunirán en comisión preparatoria y procederán a convocar tantos suplentes como fueren necesarios por el orden de la lista, hasta obtener el número indispensable para la instalación”.

De las actuaciones producidas consta que en la oportunidad de la primera instalación, en la cual no había el quórum de principales requerido por la Ley, no se dio cumplimiento al requisito por la disposición transcrita que obliga a los concurrentes en tal circunstancia a reunirse en comisión preparatoria para proceder a convocar los suplentes que fueren necesarios hasta obtener el número indispensable para la instalación. En cambio, sí consta que en la oportunidad de la segunda instalación ésta se realizó con la asistencia de cuatro concejales principales, que es el quórum legal.

Ante tales hechos, la Corte debe resolver cuál de las dos Directivas representará al Concejo Municipal aludido, mientras se tramita y decide el presente recurso, ya que el ejercicio simultáneo de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen, es contrario a derecho y al mismo tiempo lesivo al orden constitucional, con las graves consecuencias que una situación de esta naturaleza acarrea en lo civil, político y administrativo. Y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva presidida por el actor fue elegida con la asistencia del número de principales requerido, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decida el recurso de ilegalidad intentado, continuará representando al Concejo Municipal del Distrito Zamora del Estado Aragua y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 7 de enero de 1969, integrada de la manera siguiente. Presidente, Alexander Pérez Zamora; Primer Vice-presidente, José Tomás Ojeda; Segundo Vice-presidente, Gustavo Cristancho, y Secretario; Vicencio José García.

286.

CSJ - PA  
G.F. N° 63, pp. 144-145

10-2-69

*Para la instalación de un Concejo Municipal se requiere un determinado quorum como requisito esencial de validez.*

Se admite el presente recurso, en cuanto ha lugar en derecho y se ordena su tramitación de conformidad con la Ley Orgánica de la Corte Federal. Respecto al pronunciamiento previo, la Corte observa: consta de la copia certificada del acta correspondiente a la sesión celebrada el 2 de enero del corriente año, que en el Salón de Sesiones del Concejo Municipal del Distrito Zamora del Estado

Aragua, se reunieron los concejales electos Juan Pablo Alvarez Rodríguez y Gustavo Cristancho, principales, y Lucas Daniel Alejos y Omar Espinoza, suplentes éstos de los principales José Tomás Ojeda y Alexander Pérez Zamora. En esta oportunidad, las personas mencionadas procedieron a designar la siguiente Junta Directiva: Presidente, Juan Pablo Alvarez; Primer Vicepresidente, Omar Espinoza; y Segundo Vicepresidente, Gustavo Cristancho; Secretario, Humberto Vásquez.

Por otra parte, consta de la respectiva acta original que autenticada acompañó el demandante, que el día 7 de enero de 1969, se reunieron en el expresado Salón de Sesiones, los ciudadanos José Tomás Ojeda, Gustavo Cristancho, profesor Pedro Germán Silva y doctor Alexander Pérez Zamora, elegidos todos miembros principales del Concejo Municipal del Distrito Zamora; procediendo a instalar dicho Cuerpo y eligiendo en tal ocasión la Junta Directiva del Concejo, así: Presidente, doctor Alexander Pérez Zamora; Primer Vicepresidente, José Tomás Ojeda; Segundo Vicepresidente Gustavo Cristancho; y Secretario, Vicencio José García.

Como se observa han quedado constituidas dos directivas paralelas que pretenden regir al mismo tiempo, los destinos del referido cuerpo deliberante. Ahora bien, de conformidad con el artículo 6º de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Aragua "los Concejos Municipales se instalarán en la capital de cada Distrito, el 2 de enero del año en que comience el respectivo período constitucional. Si a este acto no asistieren cuatro, por lo menos de los concejales principales, los concurrentes se reunirán en comisión preparatoria y procederán a convocar tantos suplentes como fueren necesarios por el orden de la lista, hasta obtener el número indispensable para la instalación.

De las actuaciones producidas consta que en la oportunidad de la primera instalación, en la cual no había el *quórum* de principales requerido por la Ley, no se dio cumplimiento al requisito exigido por la disposición transcrita que obliga a los concurrentes en tal circunstancia, a reunirse en comisión preparatoria para proceder a convocar los suplentes que fueren necesarios hasta obtener el número indispensable para la instalación. En cambio, sí consta que en la oportunidad de la segunda instalación ésta se realizó con la asistencia de cuatro concejales principales, que es el *quórum* legal.

Ante tales hechos, la Corte debe resolver cuál de las dos Directivas, representará al Concejo Municipal aludido, mientras se tramita y decide el presente recurso, ya que el ejercicio simultáneo de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen, es contrario a derecho y al mismo tiempo lesivo al orden constitucional, con las graves consecuencias que una situación de esta naturaleza acarrea en lo civil, político y administrativo. Y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva

presidida por el actor fue elegida con la asistencia del número de principales requerido, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, resuelve: que hasta tanto se dedica el recurso de ilegalidad intentado, continuará representando al Concejo Municipal del Distrito Zamora del Estado Aragua y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 7 de enero de 1969, integrada de la manera siguiente: Presidente, Alexander Pérez Zamora; Primer Vicepresidente, José Tomás Ojeda; Segundo Vicepresidente, Gustavo Cristancho, y Secretario, Vicencio José García.

287.

CSJ - SPA  
G.F. N° 64, 1969, pp. 97-99

23-4-69

*Toda Junta Directiva del Concejo Municipal, que se constituya en violación a las normas para su instalación, será nula y nulos sus actos, hasta que se proceda al nombramiento de una nueva junta.*

En casos similares la Corte ha considerado que en esas situaciones se encuentra de tal modo comprometido el interés público, que más que en la anulación de los actos irregulares que les hayan dado origen, la sociedad está interesada y al igual que ellas todos los ciudadanos y, en particular, aquellos que hayan ejercido la correspondiente acción en que se ponga fin al conflicto en el término más breve posible, mediante una orden judicial, que sólo puede ser dictada por este Supremo Tribunal, en conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 7° de la Ley que rige sus funciones.

A tal efecto la Corte, atendiendo a las circunstancias del caso, ha procedido sin más trámites a resolver el conflicto por vía de previo pronunciamiento o, entrado a decidir sobre la procedencia de la acción propuesta, cuando no es absolutamente indispensable el esclarecimiento de cuestiones de hecho, fundada en que la urgencia de restablecer el orden institucional debe prevalecer sobre cualquier consideración de menor rango.

Basado en tal criterio, este Tribunal desecha el punto previo y procede a decidir las cuestiones de fondo, partiendo de las siguientes consideraciones:

Las disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Municipal aplicables al caso son las siguientes: cuando al acto de instalación de los Concejos Municipales no asistieren las *dos terceras partes* por lo menos de los Concejales Principales, los concurrentes se reunirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas necesarias para la formación del *quórum*. Si *pasados tres días* la Comisión Preparatoria no ha logrado la instalación se llevará a cabo con

la mayoría absoluta, por lo menos, de sus integrantes (artículo 6º). Las elecciones y nombramientos que hagan los Concejos Municipales serán nulos, si no tienen el voto favorable de cuatro por lo menos de los Concejales (artículo 9). Las faltas temporales o absolutas de los Concejales Principales, las llenarán los Suplentes convocados al efecto por el Presidente o por el mismo Cuerpo, *no pudiendo hacerse esta convocatoria sin que proceda la excusa del Principal o la comprobación de la falta absoluta*. El llamamiento de los Suplentes será *por el orden de su elección* (artículo 10): cuando haya falta absoluta de algún Concejal Principal, su Suplente pasará a ser Principal. Cuando la falta sea temporal y el Principal hubiere dejado de asistir a sesiones consecutivas, sin haber obtenido la licencia respectiva, se convocará al Suplente, *quien llenará su vacante hasta la reincorporación de aquél* (artículo 12).

A estas disposiciones no puede atribuírsele un sentido diferente del que aparece del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador, de acuerdo con el principio fundamental que ha de servir de norte al intérprete de las leyes, en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 4º del Código Civil. La Ley de la materia dispone, en efecto, que un lenguaje que no ofrece lugar a dudas: 1º que los Concejos Municipales no pueden instalarse al comienzo de cada período constitucional sino con las dos terceras partes de sus miembros; 2º que de no concurrir dicho número a la primera reunión, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas necesarias para la asistencia de los ausentes; 3º que si "pasados tres días" no se lograre el aludido *quórum*, la mayoría absoluta de los integrantes de la Comisión Preparatoria, procederá a la instalación del Concejo Municipal; y 4º que al reincorporarse un Concejal Principal al ejercicio de sus funciones, el Suplente que haya venido llenando la vacante cesará automáticamente en el ejercicio de su cargo.

Con arreglo a dichas disposiciones es de observar, en primer término, que el Suplente José Gregorio Rodríguez, sólo podía formar *quórum* de haber sido convocado en forma regular, previa excusa del Principal y del Primer Suplente, pero que no podía seguir formando parte de la Comisión Preparatoria al incorporarse a ésta el titular del cargo. En el expediente hay pruebas que evidencian que dicho ciudadano fue convocado por haberse excusado los ciudadanos Antonio José Odor (Principal) y Alirio Rodríguez (Primer Suplente), pero así mismo consta de autos que al incorporarse el primero de los nombrados a la Comisión Preparatoria, en la mañana del 18 de enero desplazó al Suplente convocado para llenar su vacante. De consiguiente, dicho Suplente no podía ser tomado en cuenta a los efectos de la formación del *quórum*, por ninguna de las fracciones que se discutían el control del Concejo

Municipal, hasta que no se produjera una nueva vacante del Concejal Principal y fuera otra vez, convocado previo el cumplimiento de los trámites legales que se acaban de señalar.

En segundo lugar, este Tribunal estima que es correcto el criterio sustentado por los cuatro Concejales Principales que suscriben una de las actas de las reuniones celebradas el 18 de enero, en cuanto a la interpretación que debe darse a la frase "pasados tres días", pues, según la jurisprudencia de la Corte, la regla aplicable al cómputo de los lapsos judiciales, por ser un principio general de derecho, también lo es respecto a los plazos establecidos en otras leyes, salvo disposición expresa en contrario. Por lo tanto, aun en el supuesto de que la mayoría absoluta hubiera podido formarse con el Suplente José Gregorio Rodríguez, la instalación del cuerpo por esa mayoría resultaría contraria a la Ley puesto que, para el 18 de enero aún no había transcurrido el lapso dentro del cual, por mandato legal expreso, la instalación de la corporación municipal debe efectuarse necesariamente en una sesión a la que asistan por lo menos las dos terceras partes de sus miembros. Y por la misma razón es evidente que los cuatro Concejales que se abstuvieron de instalar el Concejo Municipal el 18 de enero, actuaron dentro del marco de la Ley, al esperar hasta el siguiente día para realizar dicho acto, pues de haberlo hecho antes, también, habrían violado el tantas veces mencionado artículo 6º de la Ley del Poder Municipal del Estado Falcón.

288. CSJ - SPA  
G.F. N° 68, 1970

2-4-70

*Es contrario a derecho la dualidad de juntas directivas en el Concejo Municipal, por lo cual como punto previo a la decisión legal de cual ha de regir, se escogerá la que esté compuesta por mayor número de participantes.*

En vista de tales hechos estima la Corte que es urgente decidir cuál de las dos Directivas debe continuar representando al Concejo Municipal mientras se tramita y resuelve el recurso de ilegalidad intentado, ya que la situación actual y el ejercicio de unas mismas funciones por dos organismos que recíprocamente se desconocen es contraria a derecho y lesiva al orden institucional con graves consecuencias en lo civil, político y administrativo; y por cuanto de autos se desprende que la Junta Directiva citada en primer término fue elegida por la concurrencia de Concejales que en su totalidad tienen el carácter de principales, como se ha dicho, y por cuanto la sesión en la que se realizó su elección procedió a la que se refiere el ordinal 2º arriba expuesto, la Corte Suprema de Justicia

en Sala Político-Administrativa, resuelve: que hasta tanto se decide el recurso de ilegalidad propuesto continuará representando al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Portuguesa, y ejerciendo las atribuciones que le acuerda la Ley, la Junta Directiva elegida el 2 de enero del año en curso, que quedó integrada de la manera siguiente: Presidente, Leoncio María Terán; Primer Vicepresidente, José Clemente Santeliz; Segundo Vicepresidente, Juan Bautista Martínez; y Secretario, Isabel Fernández de Montilla.

289. CSJ - SPA 18-10-73  
G.O. N° 30282, 15-12-73, p. 226.880

*La división político-territorial de los Municipios debe ser establecida por leyes estatales.*

Ahora bien, el ordinal 2° del artículo 17 de la Constitución Nacional atribuye a la competencia de cada Estado "la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.

En concordancia con esta disposición, se establece en el artículo 26 *ejusdem* que "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados".

En acatamiento a los transcritos mandatos constitucionales, la Constitución del Estado Lara tiene establecido en su artículo 18, ordinal b, que: "El Estado Lara conserva su competencia en: b) la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político-territorial, en conformidad con la Constitución Nacional, esta Constitución y las Leyes Nacionales y Estadales"; y el artículo 24 *ejusdem* atribuye a la Asamblea Legislativa del citado Estado: 1° Legislar sobre la competencia Estatal"; asimismo, el artículo 78 de la misma Constitución establece que: "La Organización de los Municipios se regirá por la Constitución Nacional, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las Leyes Nacionales, por la presente Constitución y por las Leyes Estadales que para tal efecto se dicten".

A la luz de las transcritas disposiciones, es evidente y fuera de duda que todo lo concerniente a la organización de los Municipios y demás entidades locales del Estado Lara, especialmente su división político-territorial, es materia que debe ser establecida en leyes estatales, sometidas éstas a las restricciones y límites impuestos por la Constitución Nacional. Esta apreciación es corroborada por la decisión contenida en el Numeral 20 del artículo 24 de la Constitución del Estado Lara, la cual cita la Asamblea Legislativa con base de su Decreto y que textualmente dice: "Dictar la Ley

de División Territorial del Estado y resolver acerca de la creación, supresión y modificación de los Distritos y Municipios del mismo; determinando sus denominaciones oficiales y sus límites, con sujeción a lo establecido en la Constitución Nacional y las Leyes”.

En el presente caso, el artículo 9º de la Ley de División Política del Estado Lara, establece que: “El Distrito Urdaneta se compone de los siguientes Municipios: Siquisique, capital Siquisique (forma la ciudad de Siquisique); San Miguel, capital Aguada Grande y Caguas, capital Baragua”.

En tal virtud, al sancionar la Asamblea Legislativa del Estado Lara el transcrito Decreto que se impugna y crear un nuevo Municipio, desmembrando el consagrado en la citada Ley, y fijándole nueva capital y linderos, violó flagrantemente las disposiciones constitucionales, nacionales y estatales citadas, haciendo a tal Decreto írrito y sin ningún efecto jurídico.

*Véase Nos. 191, 279, 508, 583.*

### C. Competencia

#### a. Aspectos Generales

290. CFC - SPA 23-1-36  
M. 1937, p. 134

*La competencia estatal y Municipal, está expresamente pautada en la Constitución Nacional.*

#### *Considerando:*

Que la disposición contenida en el artículo 669 del Código Civil y en el 13 de la Ley de Servidumbres de Conductores Eléctricos, dan al transporte de energía o fuerza eléctrica el carácter de materia civil, cuya legislación está reservada a la competencia federal por el numeral 4º del artículo 15 de la Constitución Nacional;

#### *Considerando:*

Que el artículo 18 de la Constitución Nacional enumera taxativamente las materias que son de la competencia de los Concejos Municipales para organizar los servicios públicos de carácter municipal;

#### *Considerando:*

Que el Concejo Municipal en el Acuerdo que se denuncia ha reglamentado el paso de conductores eléctricos aéreos y subterráneos que existan o se establezcan en su jurisdicción, en puntos que son constitutivos de la que trata el párrafo 2º, Capítulo 2º

del Título III del Libro segundo del Código Civil, menoscabando así la garantía 8ª del artículo 32 de la Constitución Nacional, que señala las disposiciones que al respecto de esa garantía deben acatarse en beneficio del orden público;

Que el Acuerdo dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre ha traspasado los límites de sus atribuciones, legislando sobre materias que no le están asignadas por la Ley y cuya competencia corresponde a otra autoridad; y por cuanto la colisión que existe entre el Acuerdo y las disposiciones nacionales citadas es de tal importancia a juicio de esta Corte, que acarrea su nulidad total; por tanto, administrando justicia por autoridad de la Ley.

291. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 114-116

14-1-41

*La competencia del Poder Municipal está estrictamente limitado por la Constitución a la función económico-financiera, pero eso no obsta para que amplíe su competencia en alguna actividad especialísima, por Ley expresa.*

*La Corte observa:* Que en nuestro sistema constitucional precedente, esto es, bajo el imperio de la Constitución de 9 de julio de 1931, las Municipalidades carecían de toda función política regular, ya que la electoral indirecta para la designación de los ciudadanos que habían de formar la Cámara de Diputados al Congreso, le estaba encomendada al pueblo. De modo que, el voto de las Municipalidades o lo que es igual, la elección de ellas en organismos electorales, es una creación de la Constitución de 20 de julio de 1936, actualmente en vigencia. En el radio de acción de la Constitución anterior, la función económico-financiera de las Municipalidades, no era pues confundida con otras de índole política, sino que les correspondía como única función municipal, sin que con esto quiera decirse que las Municipalidades no puedan ejercer las funciones políticas que específica o excepcionalmente les confiera el Constituyente o alguna Ley federal, tal como sucede en el artículo 55 de la Constitución Nacional, por el que, “para formar la Cámara de Diputados, las Municipalidades de cada Estado, reunidas en Asamblea, elegirán un Diputado por cada treinticinco mil habitantes, y uno más por cada exceso de quince mil”; y la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, que les otorga facultades políticas al confiarles el nombramiento de las Mesas Distritales. Pero en uno y otro caso, se trata de funciones específicas que deben restringirse y por ningún respecto ampliarse a otras extrañas a las económicas, como son las concernientes a las reformas de las Constituciones regionales, que chocan abiertamente con el



artículo 14 de la Constitución Nacional y con los ordinales 1º, y 2º y 3º, artículo 18, de la misma Constitución, ya que éstos no abren la puerta a la invasión de la política en las funciones económico-financieras o meramente sociales de las Municipalidades.

Ya en su fallo de 3 de diciembre de 1940, pronunciado sobre un asunto análogo al actual (nulidad de los artículos 105, 106, 107 y 108 de la Constitución del Estado Apure) esta Corte ha tenido la oportunidad de expresar los siguientes conceptos: "De acuerdo con el principio cardinal de nuestro derecho constitucional, que establece la división de los Poderes Públicos, cuyos límites están señalados por la definición de sus atribuciones y facultades, constituye una usurpación de atribuciones todo lo que extralimite dicha definición. En relación con el Poder Municipal, el artículo 14 de la Constitución Nacional define y limita las funciones de las Municipalidades a todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, señalándose en el artículo 18 las materias de su competencia; y si bien la misma Carta Fundamental y la Ley de Censo Electoral y de Elecciones señalan a los Concejos Municipales atribuciones que pudieran considerarse de carácter político, facultándolos para elegir Diputados al Congreso Nacional y nombrar organismos electorales, el ejercicio de esta función no determina ningún cambio en la naturaleza misma de las funciones municipales, pudiendo considerarse la intervención de los Concejos en el proceso electoral como una actividad especialísima de todos los organismos que intervienen en dicho proceso que, por su índole, atañe a todos los cuerpos que constituyen el Estado, sin desnaturalizar para ello las funciones esenciales de cada uno".

"De aquí, que fuera de la función política del sufragio, los Concejos Municipales no tengan ninguna otra de igual índole, quedando limitada su competencia a las funciones económicas y administrativas definidas por el artículo 14 de la Constitución Nacional, por lo que cualquiera otra función que se les atribuya fuera de estos límites, traspasa aquella expresa definición de facultades".

292. CFC - SPA  
M., 1942, pp. 206-208

13-5-41

*La organización del servicio de aseo urbano es de la competencia de las municipalidades.*

Para decidir la petición la Corte *observa*:

La Ordenanza impugnada define el Aseo Domiciliario, y lo hace obligatorio y remunerado en las poblaciones, y del exclusivo resorte de la respectiva Oficina (artículos 2 y 3), reservando la gratitud del aseo de los edificios destinados a oficinas públicas (artículo 4). Fija dicha Ordenanza la tarifa de los derechos correspondientes al

servicio, sobre bases precisas (artículos 22, 23, 24 y 25); pauta la debida sanción para los casos de infracciones (artículo 26), y crea una Oficina Central en esta ciudad y una Jefatura en La Guaira, con el personal, funciones y deberes previstos en los artículos 27, 28, 29, 30 y 31.

No es del caso entrar en el estudio y crítica de estas disposiciones municipales, bien que no se pueda dudar de la conveniencia de un servicio de Aseo Domiciliario que constituya una actividad municipal de interés general, en razón de la comodidad, uniformidad e higiene pública y privada, y de la igualdad en el pago de los respectivos derechos.

El párrafo final del artículo 22 y el artículo 25 expresan, respectivamente: "El pago de los derechos a que se refiere la tarifa anterior corresponderá, ya se trate de casas de habitación, de vecindad, de establecimientos industriales y de comercio, a los propietarios de los inmuebles". "Cuando el servicio que se presta sea diario, el habitante o inquilino pagará la diferencia entre la tarifa de éste y la tarifa del servicio ordinario".

No hay duda de que la organización de tal servicio es de la competencia de la Municipalidad, integrada esta entidad política, económica y administrativa, por el Ejecutivo Federal y Municipal y por el Concejo Municipal. Tal competencia se consagra en el artículo 18 de la Constitución, en previsión de que dicho servicio es de carácter municipal. Ahora pues, los servicios públicos no pueden ser pagados sino por quienes los utilizan. Es absurdo y arbitrario, seguramente, exonerar a los ocupantes de inmuebles destinados a viviendas y a establecimientos comerciales, industriales y fabriles, de satisfacer la recolección y transporte de las basuras, desperdicios, residuos provenientes de operaciones quirúrgicas, y las incineraciones solicitadas por los referidos ocupantes o habitantes de esos inmuebles. Por su causa se producen dichas basuras, desperdicios y residuos quirúrgicos, y a su sola instancia y necesidad se efectúan las incineraciones; y es por eso mismo que entre estos beneficiados es forzoso incluir a los propietarios habitantes de sus propios inmuebles urbanos.

Al poner la Ordenanza a cargo de los propietarios no ocupantes del inmueble, la remuneración de un servicio que sólo aprovecha a los habitantes del mismo, infringe el ordinal 18, letra *a* del artículo 32 de la Constitución. Efectivamente, este canon fundamental otorga a los venezolanos el goce por igual de la protección de las leyes y los somete a los mismos deberes, servicios y contribuciones, no pudiendo conceder exoneraciones de éstas sino en los casos en que la ley las permita.

El servicio en referencia beneficia exclusivamente a los inquilinos y a los propietarios habitantes de su propio inmueble; y la "contribución", genéricamente, comprende la idea de prestación pecuniaria de las economías privadas para el cumplimiento de los fines

de las economías de Derecho Público. Tal prestación jurídicamente involucra compensación de intereses determinante de una renta para el sostenimiento del respectivo servicio. De aquí se deduce que la Ordenanza imponiendo esta renta al propietario exonera de ella a quien le corresponde la prestación: al ocupante del inmueble. La infracción de la Constitución es, pues, evidente. Si continuara vigente la Ordenanza podría ocurrir otra especie de violación de esta garantía ciudadana.

Con efecto, es seguro que las demás Ordenanzas Municipales de la República que provean el servicio en referencia ajusten su organización y el pago de los derechos correspondientes al extremo del beneficio que presta la administración; y entonces los ciudadanos de los respectivos Municipios no estarían bajo el mismo pie de igualdad constitucional de los ciudadanos del Distrito Federal respecto a este servicio público.

293. CFC - SPA  
M. 1945 - pp. 138-141

13-11-44

*El Concejo Municipal por disposición expresa de la Ley, tiene facultad para dictar su reglamento interno y adoptar las medidas que considere necesarias incluyendo las disciplinarias.*

El acto del Concejo Municipal del Distrito Federal que se ataca de nulidad por abuso de poder y usurpación de atribuciones, consiste, en una medida disciplinaria, de orden puramente interno, tendiente a conseguir de los señores Ediles del precitado Concejo, regularidad en su asistencia a las sesiones del Ayuntamiento.— Se apoya el Concejo para dictarla en el segundo aparte del artículo 10 de su Reglamento Interno y de Debates, que establece: “Las faltas de asistencia de un concejal a tres sesiones ordinarias seguidas sin haber presentado excusas legítimas a juicio del Cuerpo, autorizará al Presidente, para llamar al Suplente respectivo, hasta por un tiempo igual al máximo del permiso que otorgue a los Concejales la Ley Orgánica del Distrito Federal”.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Distrito Federal autoriza al Concejo Municipal para dictar su Reglamento Interno. Al hacerlo está usando de una atribución legal, y aquellas medidas disciplinarias que dicte en uso de esa facultad, para lograr el ejercicio normal de la función encomendada en la Ley para que las sesiones se verifiquen en las fechas señaladas, con asistencia en lo posible, de las mismas personas, para poder cumplir con acierto y eficacia las múltiples y delicadas gestiones que le están encomendadas, lejos de alterar el espíritu, razón o propósito de la Ley, los confirman y garantizan.

Pensar que los concejales puedan dejar de asistir a tres o más sesiones, sin justificación alguna, incorporarse de nuevo, ausentarse por tiempo indefinido, regresar cuando a bien lo tengan e ingresar de inmediato a la Corporación, con visible perjuicio de la marcha regular de la Institución, no puede ser el propósito de la Ley. Al contrario, es de la naturaleza de estas Instituciones un régimen severo de disciplina interna y de sanciones para lograrlo; y tratándose de los Concejos Municipales, como la mayoría de sus actos se discuten y resuelven en sesiones sucesivas, la razón y propósito de las varias discusiones no se alcanzaría si las personas que concurren a ella se cambiasen constantemente, resultando nueva para todos o algunas de ellas la materia en discusión. De allí que, en el caso previsto en el reglamento se garantice al Suplente convocado, por inasistencia injustificada del Principal o de algún Suplente, treinta días de actividad, si así lo juzga conveniente el Cuerpo.

No se trata de una alteración de la Ley, sino de suplir un vacío de la misma para reafirmar un propósito de orden; la asistencia regular y metódica de los Concejales a las sesiones del Cuerpo.

Robustece este criterio la sentencia de esta Corte dictada el 26 de noviembre de 1940, páginas 270 y siguientes de la Memoria de 1941, con motivo de la solicitud de nulidad del artículo 88 del Reglamento de la Universidad, en el cual se exigían requisitos para ser Profesor, no establecidos en la Ley de Educación. La petición fue declarada sin lugar, y con tal motivo la Corte dijo: "En tal caso que se presenta se han confundido las disposiciones que alteran o modifican la capacidad propiamente dicha de la persona, capacidad que es la aptitud para ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas, determinadas por expresas calificaciones de la Ley, con las disposiciones de disciplinas que determinan causas privativas, impuestas por ciertas Instituciones, para poder formar parte de ellas..."

Y más adelante se dice en el citado fallo: "Vemos, pues, la diferencia que existe entre una norma que determina propiamente una incapacidad, y una norma que implica una disciplina o regla de gobierno de una Institución determinada, y que de ninguna manera presenta caracteres de destrucción o disminución de los términos constitutivos como dogmáticos de la capacidad individual".

Son precisamente esas normas de disciplinas, de gobierno o internas, las que marcan las características reglamentarias de la Ley de tales instituciones expresando de manera precisa las intenciones del Legislador, que no fueron posible determinar ora en la Constitución ora en la Ley misma. No existe, pues inconstitucionalidad en la decisión del Concejo que se examina.

*Voto salvado del Dr. Luis Bastidas.*

El acto cuestionado del Concejo Municipal tuvo por objeto no llenar la falta temporal del Primer Suplente, sino excluirlo del ejercicio del cargo, ya que él se hallaba presente en el local de sesiones del Concejo adonde había concurrido para reincorporarse al Cuerpo; y como según el artículo 41 de la Constitución, la definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos, o constituyendo usurpación de atribuciones todo lo que extralimite dicha definición, es forzoso buscar en la Ley Orgánica del Distrito Federal la respectiva atribución o facultad del Concejo Municipal; pero en esa búsqueda sólo se encuentran el artículo 33 que, entre otras cosas, dispone la elección de los Miembros Principales del Concejo Municipal, y de tres Suplentes para cada Concejal y los artículos 35 y 38, los cuales dicen literalmente: “Art. 35... Los Concejales durarán en sus funciones por un período de tres años contados a partir del 19 de abril de 1936, salvo los que sean elegidos por primera vez al entrar en vigencia esta Ley, cuyo período durará desde el día en que se instale el Concejo con sus nuevos miembros hasta el 19 de abril de 1939. En consecuencia, los actuales concejales del Distrito Federal, cesarán en sus funciones, al tomar posesión de sus cargos los nuevos elegidos, para cuyo acto, el Gobernador del Distrito Federal señalará una fecha dentro de los 15 días siguientes a la publicación en la Gaceta Municipal del resultado de los respectivos escrutinios”.— Art. 38. “Las faltas temporales de los principales serán suplidas por sus respectivos suplentes en el orden de su elección y cuando por cualquier causa quedare alguna Parroquia del Distrito sin representación en el Concejo y esto ocurriere durante el último año del período, el Concejo mismo nombrará por mayoría de votos, un Principal y tres Suplentes. Si la vacante ocurriere antes del último año del período, el Concejo gestionará la elección del Principal y Suplentes de la Parroquia que haya quedado sin representación en la forma pautada por la Ley de Elecciones”. Nada más establece la Ley en cuanto a elección, duración y ejercicio del cargo respecto a cada Concejal. Consiguientemente el Concejo, al anteponer el Segundo Suplente al Primero y disminuir a éste el tiempo dentro del cual debe ejercer el cargo, ejecutó un acto para el cual no tiene poder en la Ley Orgánica con la agravante de que ella ordena lo contrario, diametralmente de lo que lo hizo el Concejo. Esto es decisivo en la cuestión, ya que el Reglamento Interno de aquél, ciertamente dictado en virtud de atribución legal, reglamento que autoriza al Cuerpo para acordar anteposiciones y exclusiones de la índole contemplada, es letra muerta, es cero, tratándose de cuestiones orgánicas como es la sometida a la decisión de la Corte.

Visto el caso serena y desapasionadamente no puede negarse que la facultad que permite a una Corporación Oficial actos de la especie contemplada, es propia exclusivamente de la Constitución o de la respectiva Ley Orgánica, porque los derechos políticos que

ellas establecen no pueden ser ampliados, restringidos, modificados o extinguidos sino por ellas mismas; luego esa facultad no puede ser conferida ni en el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, dictado en virtud del ordinal 11 del artículo 100 de la Constitución, menos aun en un simple Reglamento interno dictado por la propia Corporación, el cual no tiene más objeto que la regularidad interna de aquélla, por lo demás formada, renovada o reformada por disposiciones constitucionales u orgánicas como acaba de expresarse y nunca por ningún motivo, por actos exclusivos del propio Cuerpo. Frente a frente estas disposiciones orgánicas que establecen que, en los casos, como el de autos, debe estar ejerciendo el cargo el Primer Suplente y no el Segundo, y la disposición del Reglamento Interno que ordena lo contrario (el tiempo es lo de menos, porque así como fija un mes podría fijar un año por ejemplo), el intérprete y ejecutor, ya sea la propia Corporación interesada o esta Corte, tiene la obligación de cumplir la Ley Orgánica. Esto es lo que se desprende sin réplica posible del citado ordinal 11 del artículo 100 de la Constitución y de los artículos 4 y 7 del Código de Procedimiento Civil. Luego para los efectos de la inconstitucionalidad del acto impugnado del Concejo, lo mismo es que ese acto esté o no autorizado por el Reglamento Interno. Piénsese en la monstruosidad que entrañaría el acto de la Cámara de Diputados, de la Cámara del Senado o de la Corte Federal y de Casación, por el que se impidiera por un día siquiera, a uno de los Miembros de cualquiera de esos Cuerpos ejercer su cargo y que en su lugar se pusiera el Suplente, con el fin o con el pretexto de castigar en el titular inasistencia o cualquiera otra falta. Nadie, creo, dudaría en considerar radicalmente nulo, ese acto dictado fuera de todo poder constitucional o legal, y no sobre el silencio de la Constitución o de la Ley Orgánica, sino sobre disposiciones expresas de ellas que impiden tal abuso de poder.

Mas este aspecto, por su importancia, merece una mayor aclaración. Si una Ley colide con la Constitución se puede pedir ante la Corte Federal y de Casación la nulidad de aquélla, y si la colisión fuere de leyes entre sí, se puede pedir que declare cuál es la que debe prevalecer. Esto es claro y expreso en los ordinales 9 y 10 del artículo 123 de la Constitución; pero si una disposición del Decreto Reglamentario de una Ley, fuere contraria a ésta y si una disposición del Reglamento Interno de un Cuerpo Oficial contraviniera a disposiciones de la Ley Orgánica de ese Cuerpo, que bien puede ser una Ley Especial, como la tantas veces citada que organiza el Distrito Federal o como la orgánica de la Corte Federal y de Casación, respecto a este Tribunal, o directamente la Constitución como ocurre respecto a la Cámara del Senado, a la Cámara de Diputados y al Congreso, entonces ya no puede hablarse siquiera de colisiones, como en efecto, no habla ni se ocupa la Constitución de ese fenómeno, y ello, sencillamente, porque

la adjetividad de dichos Reglamentos, su subordinación a la existencia integral de la Ley que supone, impide que esas disposiciones, así condicionales, puedan tener vida jurídica independientemente de tal Ley. De suerte que es de la propia naturaleza de las cosas que una disposición rebelde de cualquiera de esos Reglamentos, esto es, autónoma y contraria a la Ley que en su centro y su condición de vida, sea una mera sombra o apariencia sin contenido jurídico alguno, y nada hay en ella, por tanto que pueda ser anulado. De ahí que el artículo 123 de la Constitución no incluya disposiciones reglamentarias sobre los actos que pueden ser accionados de inconstitucionalidad ante la Corte Federal y de Casación.

En conclusión, hecho caso omiso de la comentada disposición del referido Reglamento interno, el Concejo Municipal del Distrito Federal ejerció una atribución que no tiene, al impedir que el doctor Luis Henríquez Cedraro se incorporase al Cuerpo en su condición de Primer Suplente del Concejal Principal por la parroquia El Recreo y convocar en lugar de aquél, por treinta días, al Segundo Suplente, quedando el acto en que tal se hizo incurso en la nulidad establecida en el artículo 42 de la Constitución, nulidad que, por tanto, ha debido declarar esta Corte, como le fue pedido.

294.

CF

6-11-58

G.F. N° 22, pp. 120-121

*Los Concejos Municipales, dentro de sus competencias, no tienen competencias de orden jurisdiccional.*

La Corte observa: La prohibición de enajenar y gravar bienes inmuebles es una garantía que la ley concede a todo litigante para resguardarlo de la mala fe de la contraparte que, para evitar las consecuencias económicas que pueda acarrearle una sentencia contraria, enajene sus bienes inmuebles y haga así nugatorios los efectos económicos de la decisión judicial.

Esa medida, así como también la de secuestro y embargo, el Código de Procedimiento Civil establece en su artículo 368, son,—como lo sostiene el profesor Arminio Borjas y lo impone la lógica,— “medidas excepcionales, y de *derecho singular*, por tanto constituyen verdaderas limitaciones de derecho de propiedad. Son de interpretación restrictiva, y su aplicación no puede alcanzar, por analogía, a caso alguno que no se halle expresamente previsto por la disposición legal que las sanciones”.

Por esa condición excepcional, y muy especialmente por ese carácter limitativo del derecho de propiedad, la aplicación de estas

medidas puede causar perjuicios en veces serios, a la parte que la sufre, y de ahí que la ley, salvo excepción expresa, con el propósito evidente de reducir éstos al mínimo y crear el máximo de garantías, determine la autoridad competente para decretarla y los casos precisos en los cuales proceda, ordenando al mismo tiempo que "no se decretarán o deberán alzarse cuando estuvieren decretadas, si la parte contra quien se haya pedido o decretado, diere caución o garantía suficiente". (Art. 368 del Código de Procedimiento Civil).

Los Concejos Municipales, por su origen, facultades y fines, carecen de poder jurisdiccional y, en consecuencia, de la facultad legal para decretar tal medida; por lo tanto, no pueden arrogarse funciones correspondientes a este poder, cuyo ejercicio, en esas condiciones, constituiría un ataque injustificado al derecho de propiedad.

Véase Nos. 15, 23, 219, 255, 264, 270, 273, 277, 278, 330, 333, 337, 349, 372, 583.

b. *Transporte*

295. CFC - SPA 21-11-37  
M. 1938, pp. 347-349

*Es materia del Congreso legislar sobre Tránsito Terrestre pero eso no obsta para que los Municipios legislen para la regularización de las necesidades del Tránsito.*

*Primera:* El ordinal 10, artículo 123 de la Constitución Nacional se refiere a la colisión entre Leyes nacionales entre sí y a la de éstas con las de los Estados. ¿Se habrá de considerar fuera de la competencia federal las colisiones entre Leyes Nacionales y Ordenanzas Municipales? Sin duda la mente del constituyente en este punto extiende el alcance del mencionado precepto constitucional a toda solución de conflictos entre Leyes nacionales y Leyes locales, incluso las municipales entre estas últimas. No hay ninguna razón, en efecto, para no equiparar éstas con las leyes estatales para los efectos de dicha competencia, y por el contrario, los principios doctrinales corroboran la conclusión que se deja establecida sobre la base de la unidad de la legislación, y por estar formados los Estados con los respectivos Distritos Municipales y no corresponder a éstos sus funciones legislativas, sino en la medida que resulta establecida por la Constitución Nacional. Por tanto, la Corte se considera competente para conocer de la solicitud en referencia.

*Segunda:* La Ley en su Art. 56, hace la designación del Gobernador o del respectivo Presidente del Estado, como Tribunal de la Instancia que pueda surgir por razón de la apelación interpuesta



contra toda decisión del Inspector del ramo, según lo preceptuado en el Título II cuyo mote es: "De los accidentes, de la responsabilidad, etc.". De manera, pues, que el fallo del Inspector puede referirse a las siguientes sanciones: "Art. 45. La infracción de las disposiciones legales sobre el tránsito terrestre, será castigado según el caso con las siguientes penas: a) Multa —b) Arresto —c) Prisión —d) Suspensión temporal del permiso de manejar —e) Pago de daños y perjuicios —f) Las que impone el Código Penal". Y el enunciado artículo 56 a que se refiere no puede menos que abarcar estas diversas sanciones, sólo que en cuanto a la multa provee una caución real o personal para garantizar su efectividad.

Pero no obstante esto, el artículo 2 autoriza a los Concejos Municipales para dictar Ordenanzas sobre Tráfico Urbano, en el Distrito Federal, autorización que se hace más necesaria en esta ciudad de Caracas, con atención a la intensidad de su tráfico por un gran número de vehículos y a la urgencia de solucionar diarios y diversos problemas de tránsito que no es posible prever en la Ley Nacional. —Por lo que es forzoso deducir la necesidad imperiosa de reglamentar por la Municipalidad del Distrito Federal el mencionado tráfico complejo, con la determinación adecuada de sanciones. Por lo mismo el ciudadano Inspector General de Vehículos ha de resolver a menudo conflictos relativos al tránsito y conocer de infracciones a la Ley Nacional y a la Ordenanza Municipal, sobre la materia, decisiones éstas que suponen un sin número de apelaciones que el ciudadano Gobernador debido a sus múltiples y delicadas funciones no podría atender pronta y eficazmente; y sin duda resultaría nugatorio el mencionado recurso legal si no acudiera a tal necesidad la Municipalidad, creando, en su Ordenanza, con todo acierto jurídico, el Tribunal de Apelación a que se refiere su artículo 130.

En orden a la mentada usurpación de atribuciones que el denunciante imputa al Concejo Municipal al legislar éste en materia de Tránsito Terrestre que es de la competencia del Congreso Nacional, no juzga la Corte que pueda existir ninguna violación constitucional. Porque si es cierto que entre las materias reservadas a la competencia federal está la relativa a tránsito terrestre, no lo es menos que el tráfico urbano, que es al que se refiere el caso de autos, ofrece las múltiples necesidades a que se ha hecho alusión arriba, y que hay que prever de inmediato, sin que puedan considerarse tales necesidades comprendidas en dicha reserva, so pena de incurrirse en perjudiciales imprevisiones. Y de allí la razón de existir de las Ordenanzas que, como la que se dice abusiva de sus atribuciones, cohonestan eficazmente los inconvenientes que se suceden frecuentemente en el tráfico y mayormente en el urbano. Según esto, es fácil apreciar cómo la Ley y la Ordenanza han salvado el concepto constitucional de que es al Congreso a quien toca legislar acerca de la expresada materia, sin admitir que la

previsión constitucional llegue hasta a desarmar a los Municipios del poder de ordenar la ejecución inmediata de sus propias previsiones legales, mediante la autoridad competente, para realizar la regulación en detalle de las mencionadas necesidades del tránsito, todo ello con la facultad plena que les da el ordinal del artículo 41 de la Ley Orgánica del Distrito Federal. No tiene aplicación al caso el principio de que las leyes deben ser derogadas por otras leyes.

296. CSJ - PA 6-5-70  
G.O. N° 29214, 13-5-1970, pp. 218.224-218.225

*El servicio público de transporte tiene carácter municipal, cuando se refiere a transporte urbano.*

El escrito de demanda en su parte final expresa que en virtud de la atribución que tiene el Presidente de la República de reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, el reglamento tiene que subordinarse a las normas constitucionales y a la ley respectiva la cual limita su alcance. Que a pesar de lo dicho, el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, promulgado el 8 de enero de 1962 establece en su artículo 57 lo siguiente: "Los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, otorgarán la concesión a la empresa que por ofrecer mejores condiciones en la prestación del servicio haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre".

Que en tal virtud, los Concejos Municipales están obligados a otorgar, por mandato reglamentario, la concesión de transporte público colectivo de pasajeros al particular o persona jurídica que obtenga la buena pro de un órgano del Poder Público Nacional, el cual es extraño en la referida materia a la estructura del Municipio, "ya que la distribución de competencia entre las distintas ramas del Poder Público, tiene base constitucional". Que el referido artículo del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre pauta que los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional, según sea el caso, es decir, según sea el servicio público municipal o nacional, otorgarán la concesión, acata la definición de atribuciones de la Constitución y las funciones propias del Municipio previstas en los artículos 29 y 30 de la Carta, pero que no sucede lo mismo cuando establece, sin dejar a salvo la autonomía municipal, que los "Concejos otorgarán la concesión a la empresa que haya obtenido la buena pro del Ministerio de Comunicaciones, por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre". Que el requisito de la buena pro otorgada por parte de un órgano del Poder Nacional, como lo es el

Ministerio de Comunicaciones, “es violatorio de la autonomía y competencia del Municipio” y, por ende, de los artículos 29, 30, 117, 118 y 190 de la Constitución. Por tales motivos solicitan de la Corte: 1º —La nulidad por inconstitucionalidad del artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre; 2º A todo evento, la nulidad, por ilegalidad del citado artículo 57, por ser contrario al espíritu, propósito y razón de la Ley de Tránsito Terrestre.

Para decidir, la Corte observa:

La norma impugnada de nulidad que se ha transcrito admite que el servicio de transporte puede ser municipal, pues al hablar del otorgamiento de la concesión se refiere a los Concejos Municipales o al Ejecutivo Nacional, según sea el caso. Esta disposición reglamentaria concuerda con la que establece el artículo 55 del mismo Reglamento, según la cual “para poder operar líneas de autobuses públicos, sus propietarios deberán obtener previamente la concesión que le otorgarán los Concejos Municipales cuando el servicio que deban prestar sea urbano o el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Comunicaciones, cuando el servicio sea extraurbano”. La parte final del artículo 57 *ejusdem*, que es propiamente a la que se contrae la presente demanda de nulidad, supone a su vez el procedimiento de la licitación para el otorgamiento de la concesión de transporte colectivo, y al efecto, atribuye al Ministerio de Comunicaciones, por órgano de la Dirección de Tránsito Terrestre, la potestad de dar la buena pro, como requisito previo para que el Municipio se encuentre obligado a otorgar la concesión a la empresa que ofrezca mejores condiciones en la prestación del servicio.

Como se advierte, la división del servicio en dos categorías, urbano y extraurbano, y la consiguiente facultad que tienen en sus casos, los Concejos Municipales o el Ejecutivo Nacional para otorgar las respectivas concesiones, quiere decir que conforme al Reglamento, el servicio público de transporte tiene carácter municipal cuando él se realiza en el ámbito de la localidad, y por esta circunstancia, se convierte en materia propia de la competencia municipal, pues todo lo relacionado con la circulación urbana tiene, indiscutiblemente, ese carácter, con arreglo a lo establecido por el artículo 30 de la Constitución y el artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal que también señala como de la competencia del Municipio la materia que atañe al tránsito urbano y vecinal. Por consiguiente, partiendo de esa previsión reglamentaria, en el caso examinado, el transporte colectivo es un servicio público local, y, en consecuencia, materia de la competencia municipal, cuya libre gestión corresponde a los Concejos Municipales, por hallarse comprendida dentro de la autonomía del Municipio, conforme a lo establecido por el artículo 29, ordinal 2º de la Constitución. En tal virtud, por el hecho mismo de que la circulación es materia propia de la vida local cuya organización compete al Municipio en ejercicio de su auto-

nomía, el Concejo Municipal tiene la libre gestión de ese servicio público.

En consecuencia, en uso de la potestad que el Municipio tiene para ejercer el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, a él corresponde atender al establecimiento, organización y desarrollo de ese servicio público en la forma que estime más conveniente a las comunidades y ello comprende, principalmente, el derecho de elegir el orden o sistema que ha de guiar la prestación del servicio, es decir, si esta ha de hacerse por administración directa o delegada o por medio de una concesión y en este caso, tiene libertad el Concejo para gestionar el perfeccionamiento del contrato, decidiendo, por medio de la "buena pro", cuál de las distintas ofertas es la más favorable o conveniente al interés colectivo.

De todo lo expuesto se concluye, que el artículo 57 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, al obligar a los Concejos Municipales a otorgar la concesión de transporte público colectivo de pasajeros, al concesionario que obtenga la buena pro de un órgano del Poder Público Nacional, en el caso concreto que se examina, del Ministerio de Comunicaciones por medio de la Dirección de Tránsito Terrestre, quebranta el principio de la autonomía municipal consagrada en los artículos 29 y 30 de la Constitución y viola las normas relativas al ejercicio de las funciones y atribuciones del Poder Público a que se refieren los artículos 117 y 118 de la Carta Fundamental, incurriendo, de tal manera, en flagrante vicio de inconstitucionalidad.

Resuelta en esta forma la inconstitucionalidad denunciada, la Corte considera innecesario examinar los alegatos de ilegalidad expuestos en el escrito de demanda.

c. *Urbanismo*

297. CFC - CP  
M. 1948, pp. 9-10

12-11-47

*Corresponde a las autoridades municipales regular sobre el urbanismo, ya que el Poder Nacional no podrá proveer las variadísimas modalidades derivadas de la materia de la vida local.*

Dentro del régimen de distribución de competencias entre la Nación, los Estados y las Municipalidades, que consagra la Constitución Nacional, corresponde a estas últimas todo lo relativo a urbanismo, arquitectura civil y ornamentación municipal, actividades cuya índole eminentemente urbana y localista, reconoce el legislador ordinario al disponer en el art. 700 del Código Civil vigente que nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas fuertes, forta-

lezas, iglesias, calles y caminos públicos, sin sujetarse a todas las condiciones exigidas por las Ordenanzas y reglamentos especiales de la materia.

No pudiendo prever el codificador nacional las variadísimas modalidades que ofrece el complejo de relaciones derivadas de la vida comunal en cuanto concierne a las limitaciones legales de la propiedad, que tienen por objeto la utilidad pública, reservó, en parte, la legislación y reglamentación de la materia al legislador ordinario en cada localidad, reconociendo así la autonomía de que gozan las Municipalidades en aquellos aspectos de la vida donde la acción de las colectividades inferiores debe predominar sobre la actividad más general del Estado. El trazado y edificación de nuevas poblaciones y la reurbanización y ensanche de las existentes han exigido, y exigen en el presente más que nunca, la acción orientadora, directiva y de control de las autoridades municipales, para garantizar las condiciones sanitarias y de seguridad indispensables a cada individuo, y todas las que permiten la satisfacción plena e integral de los fines y necesidades comunales. El cumplimiento de esta función reclama, de una parte, la acción legislativa para fijar las normas generales que han de condicionar en ciertos casos el ejercicio del derecho de propiedad, en beneficio de todos, y de otra, la acción ejecutiva de las autoridades encargadas de cumplir y velar por el cumplimiento de aquellas.

La Ordenanza Municipal sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones contiene parte de las normas generales que, en ejercicio de su autonomía, ha considerado necesario consagrar la Municipalidad del Distrito Federal para reglamentar tan importante materia, y su art. 77 accionado de nulidad por el solicitante, se limita a señalar quién es la autoridad encargada de fijar o hacer fijar la línea del frente y la línea de fachada, guardando el retiro correspondiente, medido desde el centro o eje de la futura calle o avenida, cuando se trate de construcciones o reconstrucciones en calles cuya anchura sea menor de doce metros. En oportunidades anteriores, esta Corte ha declarado, al decidir sobre la constitucionalidad de disposiciones esencialmente idénticas a ésta, que tales normas no violaban la garantía de la propiedad. No existen razones para modificar ese criterio pues, por una parte, no puede afectar en forma alguna aquel derecho la regla contenida en el artículo 77, cuando atribuye una función eminentemente técnica al Director de Obras Municipales, como es la de fijar y hacer fijar la línea del frente y la línea de fachada en las calles cuya anchura sea menor de doce metros, y por otra parte, como igualmente ya lo tiene decidido esta Corte, los inconvenientes prácticos a que pueda dar lugar el ejercicio de aquella facultad y que destaca de manera especial el recurrente, escapan al control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes que tiene sólo por objeto asegurar el respeto de la Constitución y la

supremacía de sus mandamientos sobre el ordenamiento jurídico ordinario.

No obstante esta última consideración, es posible que las autoridades encargadas de aplicar la disposición de la citada Ordenanza y, en particular, el art. 77, ejecutarán actos contrarios a la Constitución o a las leyes que definen sus atribuciones y facultades y que, por tal motivo, podrían ser nulos o acarrear la responsabilidad correspondiente para el autor de ellos. En este orden de ideas el accionante solicita de manera especial, la nulidad del contenido del citado oficio, N° 2305 de 4 de setiembre de 1947, fundándose en que viola la garantía de la propiedad. Teniendo en cuenta este alegato, se observa, que una de las reformas de la Constitución, en lo que se refiere a las atribuciones de esta Corte, es la sancionada en el ordinal 9 del art. 220 —correspondiente al ordinal 11 del art. 128 de la Constitución derogada— cuyo texto, al concretar la nulidad a los actos de los órganos legislativo y ejecutivo de la Nación, los Estados o las Municipalidades, precisó la intención del Constituyente, expresada en forma demasiado vaga al referirse a todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución en las reformas de los años 1936 y 1945. Según la reforma aprobada este año, es atribución de la Corte “declarar la nulidad de los actos de las Cámaras Legislativas, de las Asambleas Legislativas, de los Consejos Municipales del Poder Ejecutivo del Distrito Federal o de los Estados y de los Gobernadores del Distrito Federal o de los Territorios Federales”, violatorios de la Constitución. Los términos claros y precisos de esta disposición, restringen al alcance del recurso de nulidad por violación de la Constitución a los actos de las autoridades que en ella se determinan y excluyen su admisibilidad en cuanto a los actos de otras autoridades, sin perjuicio desde luego del control de la constitucionalidad de éstos que pudiera establecerse por leyes especiales.

298. CSJ - SPA  
G.F. N° 33, 1961, pp. 81-84

1-8-61

*Corresponde a la autoridad municipal en uso de sus competencias urbanísticas, determinar el uso de la propiedad inmueble urbana.*

Los fundamentos de la solicitud de nulidad del expresado permiso de construcción, son los siguientes:

1° Que se autorizó por el citado permiso la construcción de un edificio de siete pisos sobre una superficie de 200 metros cuadrados, los cuales “no pueden dedicarse íntegramente a la construcción, mucho más si tomamos en cuenta que el frente es de veinte metros y el fondo sólo de diez metros”.

2º Que dicho edificio estaba “siendo levantado en una zona de baja densidad demográfica y netamente residencial, cortando la perspectiva de la calle, una de las principales de la ciudad (llamada Avenida 4), si se observa desde la esquina de la Catedral de la ciudad de Mérida, donde da la impresión que frente a dicho edificio termina la Avenida, como puede observarse de la fotografía” que se acompaña.

3º Que es de advertir que dicha construcción “no sólo está ubicada en zona residencial, sino en una zona en donde se encuentran residencias estudiantiles y docentes de la Universidad de Los Andes”.

4º Que ello constituye “violaciones a las normas vigentes del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social”, “concordes con la Ley de Sanidad Nacional y la Ordenanza Municipal sobre Arquitectura Civil y Urbanismo para la ciudad de Mérida”.

Expone además el demandante las razones de hecho y de derecho que estima tener para formular su demanda y concluye solicitando que “se declare la inexistencia del permiso concedido para la construcción del aludido edificio”, por ser violatorio de las disposiciones legales aludidas, y “por cuanto el Concejo Municipal ordenó la continuación de la obra, no obstante impuesto de las violaciones legales por ellos cometidos”.

Tramitada legalmente la expresada demanda, y visto el dictamen del Procurador de la Nación, así como los informes de la parte actora, pasa la Sala a decidir en uso de las atribuciones conferidas por la Constitución vigente, y observa:

No obstante que la parte demandante no determina con la debida claridad el acto cuya nulidad solicita, ya que en el libelo alude a un permiso de construcción concedido por el Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida, y el permiso de construcción referido al edificio a que se contrae el libelo aparece otorgado en uso de sus atribuciones, por el Ingeniero Municipal de dicho Distrito, según copia certificada que aparece al folio noventa y uno del expediente, estima la Sala que es a este permiso de construcción al que ha querido referirse el demandante al formular su pedimento de nulidad.

En efecto, el mencionado Ingeniero Municipal, con fecha 16 de mayo de 1959, concedió al señor Pedro Grespán permiso “para construir un inmueble de la propiedad de la Constructora Grespán C.A., de 7 pisos, destinado para vivienda de Apartamentos y Oficina, situado entre Ave. 4 (Bolívar) y Calle 33 de esta ciudad (Mérida), después de haber cumplido con los requisitos exigidos por la Ordenanza Municipal”.

Ahora bien, de las ilegalidades denunciadas por el actor como consecuencia del referido permiso de construcción, sólo puede ser analizada por la Sala la referente a la altura del edificio, en relación con lo que al respecto establecía el artículo 58 de la Ordenanza sobre Arquitectura Civil y Urbanismo para la ciudad de

Mérida, publicada en la Gaceta Municipal del Distrito Libertador de dicho Estado, en su edición del 30 de Junio de 1950; porque las otras ilegalidades aparecen referidas a cuestiones de hecho cuya prueba no fue aportada al proceso, ya que ni siquiera se trajeron a los autos los correspondientes planos y demás características técnicas de la construcción, únicos medios legales de poner de relieve cualquier violación de las respectivas normas a que estaba aquélla sometida. En cambio, el número de pisos de la edificación sí viene expresado en el propio permiso de construcción, y por ello puede la Sala entrar a considerar si, por esta causa, existió violación de las normas relativas al número de pisos y a la altura de la construcción.

A este respecto cabe observar, que el artículo 58 de la ya referida Ordenanza disponía que las fachadas hacia la vía pública no podrían elevarse a más de 5 mts. de altura para los edificios de un solo piso; y de 9 mts. para los edificios de dos pisos, salvo cuando se tratara de edificios públicos como Iglesias, Teatros, etc.

Añadía dicha norma que la altura en referencia habría de medirse desde la planta de la fachada en la parte media de su longitud hasta la línea superior de los entablamentos, cornizas o áticos.

La aplicación de la citada disposición ofreció dudas a las autoridades municipales de Mérida en cuanto a si constituía o no una limitación de la altura total que podían tener los edificios que se construyeran bajo la vigencia de aquella Ordenanza, y si, por consiguiente, cualquier permiso concedido para una edificación con altura mayor a la allí establecida, pugnaba con aquella disposición. O sí, por el contrario, dicha norma sólo constituía una regulación a la altura de las fachadas de las edificaciones de un piso y de dos pisos, pero no una prohibición de construir edificaciones de más pisos y de mayor altitud, como lo sostuvieron funcionarios municipales en relación con el caso de autos.

Sin embargo, observa la Sala que, para la fecha en que fue presentada la demanda de nulidad del citado permiso de construcción: 14 de octubre de 1959, ya estaba en vigencia la nueva "Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general para el Distrito Libertador" del Estado Mérida, sancionada por el Concejo Municipal de dicho Distrito el 5 de agosto de 1959 y con el cúmplase del respectivo Prefecto Civil de fecha 4 de setiembre del mismo año. Ahora bien, el artículo 75 de esta Nueva Ordenanza vino a autorizar, en la forma allí determinada, la construcción de pisos suplementarios por sobre las alturas de las fachadas fijadas en dicho artículo.

En criterio de la Sala, la citada disposición de la nueva Ordenanza, (dictada a muy pocos meses de la fecha de concesión del permiso que se analiza) ha venido a dilucidar cualquier duda que existiera respecto a la posibilidad de construir en aquella circunscripción, edificios con más de dos pisos. Y por ello, encontrándose



el edificio objeto de este juicio sometido, en cuanto al número de pisos, a las previsiones de actual Ordenanza, que entró en vigencia antes de que se iniciara el proceso, estima la Sala que no procede la anulación solicitada, pues de accederse a ésta podría existir la posibilidad para los constructores de obtener, al amparo de la Ordenanza vigente, un permiso de construcción que les permitiera realizar una edificación con un número de pisos como el actual, por lo que resultaría no sólo inútil sino evidentemente perjudicial para dichos constructores, la anulación de un permiso implícitamente convalidado por la actual Ordenanza. O sea, que lo que pudiera haber sido ilegal frente a la Ordenanza anterior, ya no lo es conforme a la Ordenanza vigente que autoriza expresamente edificaciones con número de pisos equivalente a los del edificio señalado en los autos.

d. *Servicio de gas*

299.

CSJ - SPA  
G.F. N° 42, 1963, pp. 85-91

9-10-63

*Las Municipalidades tienen competencia para reservarse la explotación del servicio de gas en sus respectivas demarcaciones territoriales.*

Este ordenamiento obligatorio del Decreto de 17 de enero de 1961, emanado del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, comprende materias íntimamente ligadas al concepto de la autonomía municipal consagrada expresamente en el Capítulo IV del Título I de la C.N. promulgada el 23 de enero de 1961 y al régimen de la competencia de las Municipalidades establecido en el Capítulo III del Título I de la Constitución que se ordenó ejecutar el 15 de abril de 1953.

En efecto: se ha suscitado la cuestión de si las Municipalidades tienen competencia para organizar y administrar el servicio de suministro de gas dentro del territorio que les corresponde y también la de si esa distribución es de la competencia del Poder Nacional en virtud de lo dispuesto en el Ordinal 1° del artículo 136 de la C.N. de 1961 y el Ordinal 17 del artículo 60 de la C.N. de 1953 y en los artículos 3, 8, y 26 de la Ley de Hidrocarburos vigente.

Tanto el Ordinal 1° del artículo 21 de la C.N. de 1953 como el artículo 30 de la C.N. de 1961, consagran la competencia de las Municipalidades para organizar los servicios públicos de carácter municipal y para el gobierno y administración de los intereses particulares de la entidad, y, en particular, cuando tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local. La enumeración de servicios y materias contenidas en esos textos tiene carácter meramente enunciativo que no excluye la posi-

bilidad de que servicios y materias no contenidos expresamente en esa enunciación puedan considerarse de la competencia municipal, pues la primera, luego de enumerar ciertos servicios, concluye incluyendo en la competencia municipal “los demás de carácter municipal”; y la segunda, declara de la competencia municipal “las materias propias de la vida local”. Por otra parte, ambos textos incluyen entre los servicios o materias de la competencia municipal, los de abastos, esto es, los de suministro de bienes destinados al consumo de los ciudadanos. Con este criterio, y, dados los presupuestos que caracterizan el servicio de suministro de gas, —necesidad del uso de bienes municipales, necesidad de garantías de buen servicio y de eliminación de riegos que pueden afectar a los ciudadanos y a los bienes municipales, entre otros—, es evidente que el servicio de suministro de gas para consumo en el territorio municipal es de aquellos que se caracterizan como servicios municipales o materias propias de la vida local; y por ello las Municipalidades pueden reservar para sí la explotación del servicio de gas en sus respectivas demarcaciones territoriales.

No puede afectar esta tesis las disposiciones relativas al régimen de las minas e hidrocarburos contenidas en la C.N. y en la Ley de Hidrocarburos, pues ellas no atribuyen a la competencia nacional la distribución del gas natural destinado al consumo y acuerdan al concesionario derechos de exploración, explotación, manufacturas, refinación y transporte por vías especiales, sin incluir la distribución del gas natural para el consumo.

Establecido, en la forma expuesta, que el suministro de gas para consumo, es un servicio cuya prestación puede reservarse la Municipalidad, resta analizar concretamente el articulado del Decreto cuestionado. En efecto, en el artículo primero de dicho Decreto se ordena adscribir al servicio público de la ciudad de Maracaibo el servicio de gas natural que realiza la Compañía de L. a través del gasducto que existe en dicha ciudad; y en el artículo segundo del mismo Decreto se declara de utilidad pública el gasducto.

Ahora bien, de tales declaraciones no deriva la inmediata confiscación o apropiación, del referido gasducto, por parte de la Municipalidad. Porque los propios representantes de esta entidad, en sus informes ante este Supremo Tribunal, al explicar el alcance del Decreto, expresamente manifiestan que éste “no constituye un acto confiscatorio, ya que la confiscación implica el hecho de privar a un particular en la posesión legítima de sus bienes, para aplicarlos al Fisco, sin contraprestación alguna por parte de éste. Y, —agregan—, en el caso de autos, la Municipalidad del Distrito Maracaibo, según se evidencia del texto en cuestión, *no ha privado ni ha pretendido privar de manera alguna de un bien patrimonial a la impugnante*, pues el objeto del acto administrativo realizado por la Municipalidad se circunscribe específicamente a incorporar un bien mueble de su pertenencia para destinarlo a la prestación de un servicio público

que presta y ha venido prestando desde hace mucho tiempo a su jurisdicción territorial, ya que el gasducto por el cual circula el gas desde las fuentes de producción hasta los consumidores a quienes la impugnante pretende tener derecho a bien darles servicio, *no fue objeto de adscripción alguna*; y mal podría haberlo hecho mi representada cuando ella siempre ha realizado sus actos y los realiza dentro del marco que le señala la Ley”.

A continuación de lo expuesto, el representante de la Municipalidad del Estado Zulia, interpreta, del modo que sigue, el alcance del Decreto cuya nulidad ha sido demandada: “El hecho de haber resuelto mi representada asumir la prestación del servicio público del gas en jurisdicción de todo el Distrito Maracaibo, hecho cumplido en la esfera de sus atribuciones, no puede nunca involucrar una confiscación de bienes de terceros, pues, aparte de que la confiscación no aparece como figura jurídica en nuestros cuerpos legales como posible de ser ejercida por un simple decreto administrativo, tampoco se ha dado en el caso que nos ocupa; pues, del propio texto del Decreto impugnado se evidencia que mi representada, con máxima previsión, hasta ha abierto las puertas a la posibilidad de un entendimiento que desemboque en un contrato, sobre el monto del valor de las instalaciones que integran el gasducto, inclusive, recurriéndose, si fuere posible tal entendimiento a un peritaje que lo determine. *Y solamente, de fracasar tales posibilidades, sería cuando ella entraría a iniciar y desarrollar el juicio expropiatorio correspondiente con base en la declaratoria de utilidad pública que el mismo Decreto contiene.* Luego, el mismo Decreto es la más elocuente prueba de que mi representada, antes de confiscar, no sólo se ajusta a la Ley, sino que hasta aspira a eludir el juicio expropiatorio para sustituirlo con un entendimiento directo con la propietaria de esas instalaciones; vale decir: *antes que sustituir a la propietaria del gasducto en la propiedad, posesión o tenencia del mismo le reconoce expresamente ese carácter de propietaria, le brinda la ocasión de un entendimiento sobre el valor del mismo para su posterior pago y, es en última instancia cuando, de fracasar esas posibilidades de entendimiento, el mismo Decreto consagra la recurrencia al juicio expropiatorio*”.

Con relación a la propiedad del gas que se menciona en el texto del Decreto cuestionado, la propia Municipalidad de Maracaibo, a través de sus personeros en el juicio, exterioriza su criterio al respecto en los siguientes términos: “Y tampoco podría pensarse de que el Decreto haya confiscado algo si se piensa únicamente en cuanto al gas como elemento material de venta por la prestación del servicio de su suministro, pues, ya hemos sostenido, y *ello no es materia que por lo pronto compete a esta Honorable Corte decidirla*, que tal gas es propiedad de la Municipalidad. Y aún para el supuesto negado (que jamás admitimos ni admitiremos) de que no lo sea, tampoco podría hablarse de confiscación en la presente etapa,

pues, ese problema de si la Municipalidad se apropiaría o no de gas que no le correspondiese, solamente se haría presente en la oportunidad en que la Municipalidad procediese a tomar directamente el gas de las fuentes productoras, para, conduciéndolo por sus tuberías, lo distribuyese directamente a los diferentes suscritores”.

De acuerdo, pues, con la categórica interpretación que al Decreto cuestionado da la propia Municipalidad de Maracaibo, no fue su intención, al promulgar tal Decreto, realizar por medio de ese instrumento la confiscación y adscripción del gasducto referido. Su intención, según afirmaciones que hace en este proceso, es la de que sólo será en el futuro, previo el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, que tal adscripción podría llevarse a cabo. A este respecto, la representación de la Municipalidad expone en sus informes: “queremos recalcar que el Decreto cuestionado no es confiscatorio, porque si leemos —aunque sea superficialmente su texto—, veremos que el artículo 1º, dice: “Adscribir al servicio público del gasómetro de esta ciudad de Maracaibo, *el servicio de suministro de gas natural*, que viene realizando la “Compañía S. de V.L.”, a través del indicado gasducto, que está explotando la mencionada Compañía, en su propio provecho, con menoscabo de las rentas del Municipio”, no siendo objeto por lo tanto de la adscripción decretada el gasducto por donde transita o es conducido el gas natural, *sino se le declaró de utilidad pública al tenor del artículo 2º del susodicho Decreto*”.

De acuerdo con lo expuesto, donde se deja destacada en forma clara la interpretación que al Decreto analizado ha dado en este proceso la Municipalidad autora del mismo, necesario es concluir que tal instrumento sólo contiene pronunciamientos susceptibles de crear futuras situaciones jurídicas reales cuando se cumplan los presupuestos legales que el propio Decreto prevé.

Así, la adscripción material al servicio público del gasómetro de la ciudad de Maracaibo, del servicio de suministro de gas natural a que se contrae el artículo 1º del Decreto Municipal impugnado, está supeditado al proceso legal de expropiación enunciado en el artículo 2º *ejusdem*. Y, en consecuencia, también estarán condicionados a tal proceso expropiatorio, la ejecución de lo previsto en los artículos 4º y 6º del mismo Decreto, en cuanto se establece que las Compañías allí mencionadas habrán de pagar al Fisco Municipal según tarifa que rige para el servicio de gas natural en Maracaibo.

En síntesis: el Decreto cuestionado, según interpretación de la Municipalidad autora del mismo, está supeditado, para que pueda producir los efectos jurídicos que en él se enuncian, a las siguientes condiciones fundamentales:

a) A que, mediante el juicio ordinario correspondiente, se decida acerca de la propiedad misma del gas, como lo afirma la propia Municipalidad cuando expresa: “ello no es materia que por lo

pronto compete a esta Honorable Corte decidirla, que tal gas es propiedad de la Municipalidad”.

b) A que se declare, mediante el correspondiente proceso, la expropiación de las instalaciones del mencionado gasducto, que son reconocidas por la Municipalidad como propiedad de la actora, cuando afirma: “Del texto del Decreto impugnado se evidencia que mi representada —la Municipalidad—, con máxima previsión, hasta ha abierto las puertas a la posibilidad de un entendimiento que desemboque en un contrato, sobre el monto del valor de las instalaciones que integran el gasducto, inclusive, recurriéndose, si fuere posible tal entendimiento, a un peritaje que lo determine. Y solamente, de fracasar tales posibilidades, sería cuando ella entraría a iniciar y desarrollar el juicio expropiatorio correspondiente con base en la declaratoria de utilidad pública que el mismo Decreto contiene”.

Por consiguiente, la declaratoria general que hace la Municipalidad en el artículo 1º, concerniente a que se declara como municipal el servicio de gas en la ciudad de Maracaibo, puede considerarse perfectamente válida y vigente, por ser tal declaratoria un atributo de las Municipalidades, según ha quedado expuesto; y, de la misma manera, es válida y vigente, la declaratoria de utilidad pública de las instalaciones existentes para que la Municipalidad preste el servicio, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2 y 10 de la Ley de expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Pero la efectividad y vigencia de lo pautado en los artículos 3º, 4º y 6º del Decreto, están supeditadas a que se decidan los procesos sobre propiedad del gas y de expropiación de las instalaciones del gasducto ya señalados en este fallo.

En cuanto al artículo 5º *ejusdem*, su incorporación en el acto impugnado aparece como una ratificación de la Municipalidad, demostrativa de que en su ánimo estuvo, cuando redactó el Decreto, el propósito de ejercer las correspondientes acciones legales que hicieran efectivo, en el futuro, el propósito y la finalidad del Decreto.

De acuerdo, pues, con la forma como ha quedado interpretado el Decreto impugnado, carece de vicios que lo hagan inconstitucional, según los términos del recurso de nulidad interpuesto.

#### e. *Espectáculos Públicos*

300. CFC - SPA  
M. 1942, p. 122

6-2-41

*Son actividades industriales o mercantiles de carácter privado que por ser presentados al público para su esparcimiento, el Municipio, controla simplemente la*

*seguridad, la higiene y la moral, es decir, la acción policial.*

De modo, pues, que no estando los Espectáculos Públicos, de cualquier índole que sean, incluidos entre los servicios municipales *stricto sensu*, ya que carecen de la condición esencialísima de ser prestados por la Municipalidad, circunstancia por la cual, tanto el Constituyente como el Legislador, se eximieron de darles ese carácter, tales servicios no son otra cosa que actividades industriales o mercantiles del derecho privado, que, por serle ofrecidas al público para su esparcimiento y distracción, es que interviene en ella la acción policial, bien para guardar el orden y garantizar la seguridad de los asistentes, bien para que los locales en donde se efectúen reúnan todos los requisitos de la higiene pública, bien en fin, para que la moral social esté a cubierto de abusos o de excesos intolerables.

Los Empresarios de Espectáculos Públicos teatrales o cinematográficos, hacen a la comunidad social una policitud meramente privada, ya que ellos no son concesionarios de ningún servicio municipal; y al concurrir los espectadores a las respectivas taquillas a comprar sus billetes de entrada, aceptan esa policitud y constituyen, por tanto, al empresario, no a la Municipalidad, en la obligación de prestarles el servicio producto de su industria.

Establecido como queda el carácter de los servicios públicos municipales y la distinción existente entre éstos y los que no son otra cosa que productos de negocios o de industrias privadas, es forzoso convenir en que el sistema administrativo de la legislación municipal que rige a los primeros, es radicalmente inaplicable al de los segundos.

#### f. Cementerios

301. CFC - SPA  
M., 1943, pp. 174-175

13-7-42

*Corresponde a la autoridad municipal la creación y organización de los cementerios.*

De ser fundadas las consideraciones de hecho con que robustecen su pedimento los solicitantes de la nulidad del Decreto dictado el 1º de octubre de 1941, por el Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida, bien podría deducirse la inconveniencia de tal Decreto, así como los perjuicios que le ocasionaría a la población de Mérida. Pero la Corte Federal y de Casación no está autorizada para suavizar la dureza de las leyes, corregir los errores administrativos en que incurran los funcionarios públicos y corporaciones oficiales ni evitar los inconvenientes y hasta daños que

puedan causar con sus actos, en tanto que aquéllas y éstos, estén enmarcados dentro de las pautas de la Constitución Nacional. Mantener la integridad de ésta sin violaciones ni relajamientos, es el objeto único de las facultades que señalan a la Corte las atribuciones 9ª y 11ª del artículo 123 de la Constitución.

Y el Decreto cuya nulidad se ha pedido, por inconsulto o imprevisto que pudiese aparecer, no pugna con ningún mandato constitucional. Al contrario, el artículo de la Suprema Ley que han invocado los solicitantes atribuye a la competencia de los Municipios organizar sus servicios de policía, cementerio y otros; y el paso elemental y previo para la organización de cualquier servicio es disponer su creación. Decretar la de un cementerio, está, pues, dentro de los límites atributivos de las Municipalidades que en los Estados tienen representación autónoma en cuanto a lo administrativo y económico en los Concejos Municipales. Si con tal acto o decreto lesionan intereses colectivos, cierran el paso al progreso de una ciudad, menoscaban su belleza actual, obstaculizan su futura prosperidad o amenazan la salud, no es a la Corte a quien está encomendado impedir su ejecución.

Ahora bien: Los terrenos que se destinen para cementerio, para obras de acueducto o cualquiera otro servicio de carácter municipal, no pueden ser sino de la Nación, de un Estado, de propiedad particular o del Municipio. En caso de que éste no los tuviera, tendría que gestionar su adquisición por medios amigables, salvo que fuese preciso obtenerlos de los particulares mediante expropiación forzosa, por tratarse de obra de necesidad o de utilidad pública. Y si un Concejo Municipal puede señalar y destinar para cementerio un terreno que es ajeno, con mayor razón y derecho puede hacerlo en los terrenos que le pertenecen.

Esto es claro e indubitable, como que se funda en la competencia especialísima que la Constitución de la República garantiza en tal materia a las Municipalidades. Aceptar el opuesto criterio que informa la solicitud de nulidad, es tanto como pretender que sin posible excepción jamás puedan las Municipalidades utilizar para cementerio ningún terreno ni cuando para ese fin lo adquirieran por negociación amigable o expropiación legal. La razón es obvia: en el mismo momento de efectuar la adquisición y pasar a ser municipal la zona o área que se fuese a destinar para cementerio, surgiría la imposibilidad que erróneamente se supone en dicha solicitud, dado que la prohibición de enajenar que impone la Constitución abarca ejidos y terrenos propios del Municipio. Aun en ese extremo quedaría en entredicho la capacidad administrativa y económica de las Municipalidades, sin que valiera argumentar que no está atribuido a ninguna otra entidad el establecimiento y organización de ese indispensable servicio urbano. Y se llegaría incluso, para evitar su ineficacia o nulidad, al contrasentido de ser la Nación o los Estados quienes tuvieran que habilitar para cementerio los respec-

tivos terrenos y, ya iniciada la obra, pasarla luego al patrimonio o administración municipal.

Destinar por aplicación propia, para un servicio u objeto exclusivo, algún inmueble que está en el patrimonio de una persona, no es enajenarlo en el sentido jurídico de la palabra, aun cuando tal destinación pudiera en sus alcances impedir, por un tiempo más o menos largo, la dedicación del mismo inmueble a otro fin. Enajenar es transmitir a otro la propiedad con todos sus atributos, y al disponerse la construcción de un cementerio en un terreno ejido, ni éste ni las obras que allí se ejecuten por el Municipio pasan por ese hecho a ninguna persona moral o física.

Pero no debe confundirse la destinación para cementerio de un terreno municipal con las enajenaciones de parcelas que de éste se quisiera hacer en lo futuro, a particulares. Si bien el problema planteado a la Corte se ha extendido a ese otro aspecto, como si fuera una consecuencia natural o prolongación necesaria, esto es, como si pudiera entenderse de otro modo la relación entre el Municipio y los particulares con ocasión del cementerio así constituido, es extemporáneo ciertamente definir ahora —so pena de incurrir en lamentable confusión de causas y efectos— si las “construcciones” que en mientes tuvo el Constituyente al establecer la aludida prohibición fueron apenas las destinadas a habitación, comodidad, actividad económica y solaz de los vivos, o sí, además de éstas, pudieron ser las dedicadas a reposo o morada de los muertos.

En el supuesto de que dicha prohibición, como creen quienes la invocan en la solicitud aquí examinada se opusiera a ese ulterior propósito de transferir progresivamente la propiedad municipal a quienes soliciten en compra las aludidas parcelas, no hay fundamento para establecer que tal determinación es, en el caso concreto, la consecuencia forzosa del acto de cuya impugnación se trata. Antes de conocer la forma de aplicación que en un sentido o en otro se resolviera dar al Decreto denunciado como inconstitucional, resultaría inoficioso y prematuro atribuirle una reglamentación concebida en la forma determinada que de él han prejuzgado los denunciantes. No procede, pues, inquirir esta vez si existen o no las razones con que pudiera abonarse la tesis de que las “construcciones” a que se refiere la Constitución sean meramente las edificaciones y obras de ornato, con cuyo restringido concepto —discutible por varios respectos— estarían descartadas las *construcciones* de fosas, túmulos, cruces y demás obras, así fuesen de arte, que el afecto familiar dedica a sus deudos desaparecidos.

En el caso de Mérida los particulares no podrían, en ese desfavorable supuesto de la restricción apuntada, adquirir el dominio siquiera limitado de las mismas parcelas disponibles. El uso que de éstas se hiciera habría de ser a título precario, y esa misma condición o característica llevarían, en tal caso, las obras de arte o de otra especie que allí se ejecutaran. Esta situación implicaría la obligación



de desocupar los terrenos y destruir o transportar las obras cuando el Municipio o, mejor, su representante el Concejo Municipal, tomando en cuenta razones que hoy invocan por adelantado los firmantes de la solicitud de nulidad, o bien suficientes motivos de salubridad u ornato, y en uso de sus atribuciones constitucionales —las mismas en virtud de las cuales ha demarcado actualmente una parte del Llano Granda para cementerio—, dispusiera darle otro destino a dicho lugar y señalara para ese servicio un sitio más adecuado.

Lejos, pues, de infringir la disposición contenida en el ordinal 2º, artículo 18 de la Constitución Nacional, el Concejo Municipal del Distrito Libertador del Estado Mérida ha ejercido una atribución que la Carta Fundamental le reconoce expresamente, pues sólo se trata de un acto de mera administración, con el que no puede decirse que se preparaba siquiera la enajenación del terreno en que se dispuso construir el nuevo cementerio de la capital. La propiedad de la parte de ejido señalada para tal servicio no se está transmitiendo por ese Decreto a ninguna persona ni deja de continuar en el Municipio. Por el contrario, si el terreno elegido hubiera sido de propiedad particular el citado acto constitutivo habría sido la declaratoria de utilidad pública y el fundamento legal para una solicitud de expropiación en favor del Municipio, si su dueño no se aviniera a un arreglo para la ejecución de la obra.

g. *Caminos*

302.

CF

6-8-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 116-118

*Está dentro de las atribuciones municipales la apertura de caminos en el respectivo Distrito.*

La Corte observa:

Con fecha 2 de abril de 1955, el Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Monagas dictó el Decreto, cuyo texto se inserta:

“REPUBLICA DE VENEZUELA. ESTADO MONAGAS. CONCEJO MUNICIPAL DEL DISTRITO CEDENO. Caicara de Maturín, 2 de abril de 1955. — 145º y 97º. — CONSIDERANDO: Que la antigua vía que conduce de Caicara de Maturín a los caseríos de Canaguaima, Chacaracual, Guarío y Los Dos Caminos es de gran importancia económica para el Distrito Cedeño; CONSIDERANDO: Que de las diligencias practicadas por la Procuraduría General del Estado y el Juzgado del Distrito Cedeño, consta testimonio de los ciudadanos Jesús María Bermúdez, Pedro Celestino Torrealba, Juan Morales Díaz, Octavio Ledezma, Isidro Resplandor y Cruz Salazar Sifontes, agricultores y criadores de esas regiones, en las cuales declaran, que siempre ha sido esa la vía de comunicación desde

hace más de treinta años y utilizada tanto por animales de carga, como por vehículos de motor; **CONSIDERANDO:** Que el Informe del Topógrafo del Estado hace referencia que el camino es carretero, existiendo carriles marcados por vehículos de motor hasta Canaguaima y de ahí en adelante por bestias de carga; encontrándose en malas condiciones por el escaso tráfico motivado a la colocación de un portón que lo impide; **DECRETA:** ARTICULO UNICO. En uso de sus atribuciones legales, de conformidad con los ordinales 1º y 8º del artículo 17 de la Ley Orgánica del Poder Municipal vigente, la apertura definitiva del antiguo camino vecinal que comunica a Caicara de Maturín con los caseríos de Canaguaima, Chacaracual, Cambural, Guarío, Los Dos Caminos y otros de menor importancia. Regístrese y publíquese. El Presidente del Concejo Municipal, **JORGE TAILOR. REFRENDADO, MARIA MORGADO** (Secretaria). República de Venezuela. Estado Monagas. Prefectura del Dto. Cedeño. Caicara de Maturín, 2 de abril de 1955.-145º y 97º. **EJECUTESE: ANTONIO J. GUZMAN.** Prefecto. **REFRENDADO, JESUS E. LEDEZMA P.** (Secretario)".

Examinado detenidamente el contenido de este Decreto, se evidencia que la materia sobre que recae no está reservada al Poder Nacional ni al Estatal por la Constitución de la República; que antes bien es propia de las facultades del Poder Municipal, ejercido por los respectivos Concejos Municipales. En el caso concreto la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Monagas determina en el artículo 17 las atribuciones y facultades específicas de los Concejos, entre las cuales, según el ordinal 1º, le corresponde organizar el Distrito en todo lo relativo a su régimen económico y administrativo y dictar Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones, en todo lo que no esté atribuido a los poderes generales de la Nación o del Estado. Según el Ordinal 8º está facultado para "ACORDAR Y CONTRATAR APERTURA DE CAMINOS EN LOS DISTRITOS; VELAR POR SUS MEJORAS Y CONSERVACION Y POR LA DE LOS CAMINOS Y CARRETERAS VECINALES".

De consiguiente, el Decreto en referencia no constituye usurpación de atribuciones ni abuso de poder de parte del Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Monagas, antes por el contrario, está ajustado estrictamente a las facultades que le asigna y acuerda la Ley Orgánica del Poder Municipal que rige sus funciones, al decretar la apertura definitiva del antiguo camino vecinal que comunica a Caicara de Maturín con los caseríos de Canaguaima, Chacaracual, Cambural, Guarío, Los Dos Caminos y otros de menor importancia.

En la ejecución de ese Decreto, por lo demás, según aparece de los autos, no se han llevado a cabo expropiaciones de inmuebles; y de haberse causado con ella daños y perjuicios en el fundo de que es propietario el accionante, le quedan a éste expeditas las

vías ordinarias para obtener la correspondiente indemnización o para que la servidumbre de utilidad pública y social que aparejaría el paso del camino decretado por el fundo "La Unión", se haga con el menor perjuicio para el predio que la soporta, o mediante una prudente y justa reglamentación de su uso. Sin duda, que en persecución de estos fines, es por lo que el propio actor ha incoado una acción interdictal de amparo contra el Concejo Municipal del Distrito Cedeño del Estado Monagas, con fundamento en los mismos hechos alegados ante esta Corte.

Por tales razones, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara sin lugar la presente demanda de nulidad.

#### h. Casas de Empeño

303.

CF

7-8-58

G.F. Nº 21, 1958, pp. 112-114

*Las operaciones de préstamo de las casas de empeño no son operaciones bancarias conforme a la Ley nacional, y caen dentro de la esfera de competencias municipales.*

Es cierto que la Ley de Bancos contempla en su artículo 1º una serie de operaciones económicas que se incluyen expresamente como parte de las que constituyen el objeto de las actividades bancarias y que, por consiguiente, a tenor del artículo 2º de la misma Ley, necesitan, de parte de las personas que se dediquen a ellas, el cumplimiento de requisitos especiales y en cuya virtud quedan sometidas a las prescripciones "del Código de Comercio, la presente Ley de Bancos, los Reglamentos que dicte el Ejecutivo Federal", y a la autorización del mismo Ejecutivo Federal, según el Artículo 2º de la misma Ley.

Ahora bien, no todas las operaciones que se citan en el Artículo 1º constituyen, como lo pretende el denunciante, "actividades bancarias", a las cuales se aplicaría sin excepción la Ley de Bancos. El denunciante hace, en efecto, una extensión que no está comprendida en la Ley, al considerar que los *préstamos con garantía prendaria* son necesariamente operaciones bancarias y por tanto del resorte, en todo caso, de dicha Ley.

Analícese, en efecto, el contenido del Artículo 1º, descomponiéndolo en las diversas partes de que consta. Dice el Artículo:

1º "Las operaciones de préstamos, giros, transferencias de fondos, descuentos, importación y exportación de oro y demás metales preciosos.

2º "y cuantas estén comprendidas en las actividades bancarias que no sean contrarias a disposiciones de leyes especiales,

3º “podrán efectuarse por todos los venezolanos y por los extranjeros domiciliados en el país”,

4º “en conformidad con el Código de Comercio, la presente Ley y los Reglamentos que dicte el Ejecutivo Federal... etc.”.

Es evidente que las operaciones comprendidas en la enumeración de nuestro Ordinal 1º no son necesariamente de la misma naturaleza “bancaria” a que se refiere el Ordinal 2º. Tal observación es particularmente aplicable a las “operaciones de préstamos”, que son las que precisamente nos interesan en el problema estudiado. Los “préstamos” pueden ser *civiles*, pueden ser *mercantiles*, y pueden ser específicamente *bancarios*. El préstamo es mercantil cuando llena las condiciones expresadas en el Artículo 527 del C. de C., es decir, “cuando alguno de los contratantes sea comerciante y cuando las cosas prestadas se dedican a actos de comercio”. Ahora bien, ¿cuándo es *bancaria* una operación de préstamo? La Ley no define qué cosa sean las operaciones bancarias, sino que enumera aquellas que habitualmente constituyen el objeto de las actividades bancarias, entre las cuales se encuentran (Artículo 1º de la Ley) los préstamos, considerados en general. De ello se deduce, a nuestro juicio, que el préstamo sólo es bancario cuando es realizado por una institución bancaria, caso en el cual, constituye a su vez un acto de comercio a tenor del Ordinal 14 del Artículo 2º del C. de C. En cambio en el préstamo realizado en las condiciones en que se hace por las “Casas de Empeño” no concurren esas circunstancias: Ni es un acto de comercio definido como tal, ni está destinado a otros actos de comercio, pudiendo, por el contrario, decirse que los préstamos a que se dedican las Casas de Empeño obedecen a una necesidad social específica, como es la de proveer mediante el crédito, a necesidades personales —a menudo de consumo—, a las personas que carecen por el momento de recursos de numerario destinados a satisfacer esas mismas urgentes necesidades. Tampoco son esos préstamos de carácter bancario, pues ni se enumeran específicamente como tales en la Ley respectiva, ni tienen las características usuales de las operaciones bancarias.

En vista de tales consideraciones, ha de concluirse que los préstamos que constituyen el objeto de las operaciones de las Casas de Empeño no son operaciones bancarias, sino créditos de una naturaleza propia y que su regulación ha de revestir cierta especialidad, especialidad que es precisamente lo que ha dado origen, históricamente, por así decirlo, a que se haya considerado tradicionalmente a las tales Casas de Empeño como instituciones *sui generis*, y a que se las haya considerado como actuantes dentro del ámbito municipal. En consecuencia, no se las ha de considerar sometidas a la legislación bancaria y han de mantenerse bajo las regulaciones municipales vigentes para el momento en que se determinó por el Constituyente como radio legislativo reservado al Poder Nacional (o Federal) lo que respecta “a los bancos y demás instituciones

de crédito”, mientras el Poder Nacional no haya legislado específicamente sobre las instituciones de crédito denominadas Casas de Empeño.

304.

CF

7-8-58

G.F. N° 21, 1958, pp. 116-117

*En los remates de objetos empeñados, las casas de empeño deben seguir un procedimiento especial, válido y sin mayores recargos de ejecución establecido en el Reglamento de Casas de Empeño.*

Los Artículos 21 al 36, Título IV del Reglamento de Casas de Empeño establecen un minucioso procedimiento para la ejecución de la obligación vencida y no cancelada de los tomadores de préstamos con garantía prendaria a cuyas operaciones se contrae el expresado Reglamento. Es, en realidad, un procedimiento muy especial, tanto por su origen, como por su cuantía y por la frecuencia con que se producen. En tales circunstancias, el procedimiento judicial ordinario prescrito para los remates, no llenaría la necesidad que surge de las características de las deudas nacidas del “empeño” de cosas muebles, habitualmente de un valor muy modesto. Por ello se impone la necesidad correlativa de un procedimiento rápido, sin mayores recargos de gastos de ejecución, como los que acarrearía la aplicación del procedimiento judicial ordinario a que se contrae el C. de P.C., contenidos en las Secciones 6ª 7ª y 8ª del Título VII de dicho Código. Tales disposiciones por otra parte, se refieren específicamente a la “ejecución de sentencias”, lo que les confiere características propias, que no son las de remate de las cosas empeñadas en las circunstancias a que se refiere el Reglamento cuestionado. Por tales razones, juzga la Corte, consecuente con el criterio que ya tiene expuesto en este fallo, que mientras el Poder Nacional no haya legislado especialmente sobre el modo de practicar los remates, se aplicarán en el Distrito Federal, las reglas establecidas en el Reglamento u Ordenanza Municipal sobre “Casas de Empeño”.

Alega el denunciante que la Ordenanza Municipal “deroga (sic) expresas disposiciones del C.C. y del C. de C., especialmente en lo que se refiere el remate”. Respecto del C.C. señala cómo el artículo 1844, al referirse a la prenda civil, establece que “cuando haya llegado el tiempo en que debe pagársele (el acreedor) tendrá derecho a hacerla vender judicialmente”. Observa la Corte lo siguiente: Son aplicables a esta argumentación las mismas observaciones que se han hecho respecto del procedimiento de remate establecido en el C. de P.C. Las circunstancias propias de los *empeños* son precisamente las que han aconsejado un procedimiento espe-

cial, distinto del procedimiento judicial ordinario. En consecuencia, mientras el Poder Nacional no haya legislado con especialidad respecto del remate de las cosas empeñadas, éste deberá hacerse de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento Municipal, de acuerdo con el cual se han constituido o a cuyas normas se han adaptado y vienen funcionando las Casas de Empeño desde su creación o desde que fue puesto en vigencia el referido Reglamento.

Respecto al Artículo 539 del C. de C., en el cual se establece que "A falta de pago al vencimiento del crédito garantizado con la prenda, la autoridad judicial, a solicitud del acreedor, ordenará la venta de la prenda, estableciendo el modo y condiciones en que deba hacerse; pudiendo acordarlo por medio de corredor o en pública subasta", observa la Corte que tales disposiciones y las que le siguen en el mismo artículo no hacen sino señalar un procedimiento *sui generis* a la prenda mercantil, lo cual no hace sino acentuar aún más la diferencia que existe entre las operaciones conocidas como *empeños*, especialidad de las Casas de Empeño, y las operaciones de carácter mercantil, a las cuales se aplica la legislación comercial, por razones y con fundamentos muy diferentes de los que caracterizan el crédito al que las instituciones de crédito municipal han tenido tradicionalmente función de satisfacer. Declara en consecuencia la Corte sin lugar la denuncia de nulidad del Reglamento Municipal fundada en las razones que acaban de ser analizadas.

305.

CF

7-8-58

G.F. N° 21, 1958, pp. 118-119

*Las casas de empeño por su naturaleza sui-generis no quedan sometidas a las disposiciones específicas sobre usura, y se rigen por las disposiciones municipales sobre la materia.*

Finalmente, se denuncia "la contradicción que existe entre el Artículo 6° de la Ordenanza al señalar como interés máximo mensual el cinco por ciento (5%) exigible por las casas de empeño, por una parte, y por la otra el Decreto-Ley vigente N° 247 sobre las tasas del uno por ciento (1%), contradicción que se considera "evidente".

La Corte observa: El Artículo 10 del Decreto N° 247 sobre *represión de la Usura*, después de haber definido el "delito de usura", de señalar las circunstancias en que se produce, los procedimientos que le son propios y las penas aplicables, establece que "las casas de empeño seguirán sometidas a las disposiciones municipales sobre la materia hasta que éstas sean modificadas".

A juicio de la Corte, esta disposición del Decreto-Ley N° 247 tiene dos consecuencias respecto de los problemas planteados.

En primer lugar, en lo relativo concretamente a la norma contenida en el Artículo 6º de la Ordenanza Municipal, que autoriza para los préstamos bajo garantía de empeño un interés máximo de 5 por ciento para los préstamos mayores de veinte bolívares (Bs. 20), se evidencia expresamente la intención del Legislador de mantener la regulación municipal atañedora a los préstamos a que se dedican dichas Casas de Empeño. En segundo lugar, se deduce de tal actitud del Legislador frente a las Casas de Empeño el reconocimiento del carácter *sui-generis* de tales instituciones, que es el mismo criterio que ha inducido a esta Corte, a través del estudio de las diversas cuestiones planteadas en este juicio, a considerar la necesidad de mantener las regulaciones vigentes para tales materias, particularmente las de carácter municipal, mientras el Poder Nacional no haya legislado especialmente para ellas. Por otra parte, la Constitución Nacional, puesta en vigencia el 11 de Abril de 1955, mediante la cual se dio a los Poderes Públicos una nueva organización y una nueva distribución de atribuciones, con acentuada tendencia a centralizar mayor suma de funciones en el Poder Nacional, se estableció, al regular el tránsito del régimen constitucional de la derogada a la nueva Constitución, bajo el número Cuarto de las Disposiciones Transitorias, lo siguiente: "Los policías municipales, *los institutos municipales de crédito*. Las pensiones municipales y estatales y las loterías estatales y las del Distrito Federal, continuarán en la misma forma en que han venido, hasta que se organicen los correspondientes servicios nacionales".

i. *Servicios Públicos*

Véase Nos. 98, 145, 278, 337, 349.

D. *Ordenanzas Municipales*

Véase Nos. 145, 339, 395, 583.

a. *Naturaleza de las Ordenanzas*

306. CFC - SPA 27-2-40  
M., 1941, p. 20

*En nuestro Derecho Administrativo las Ordenanzas Municipales tienen el carácter de leyes locales, y como tales, se les aplica la regla de la irretroactividad.*

Se observa: la sentencia recurrida para declarar sin lugar la acción intentada se fundamenta en que la Ordenanza Municipal que dio motivo a la multa impuesta al actor por infracción de uno de sus artículos, fue dictada por una autoridad competente y surtió todos sus efectos hasta el día en que fue declarada nula por la Corte

Federal y de Casación, que era el Tribunal revestido de competencia para ello, por lo que los efectos del fallo de Casación no pueden retrotraerse a la fecha del vencimiento de la Ordenanza, sino que se producen a partir de la fecha de dicho fallo; y como por otra parte, el actor al no apelar de la multa se conformó con la sanción fiscal que le fue impuesta, concluye la recurrida que no hubo pago de lo indebido y por tanto son improcedentes los daños y perjuicios reclamados como consecuencia de aquel pago. Esta Corte considera que los fundamentos expuestos, en que se apoya la recurrida, están ajustados a los principios legales que rigen la materia. En nuestro Derecho Administrativo las Ordenanzas Municipales dictadas en virtud de las atribuciones que la Constitución Nacional concede a las Municipalidades, tienen el carácter de leyes locales, y como a tales cabe aplicarles la regla de la no retroactividad de sus disposiciones. Siendo esas Ordenanzas la obra de una autoridad administrativa, revestida de una parte del Poder Público, dichos actos conservan toda su validez jurídica aún en el caso de adolecer de vicios que los haga anulables, mientras esta nulidad no haya sido pronunciada por el Tribunal competente para declararla. En el caso de autos, los sentenciadores no podían considerar como una usurpación de funciones la multa impuesta al actor Flores Cazorla por una infracción de una Ordenanza que no había sido anulada y estaba en todo su vigor para la época de la sanción ni tenían facultades para entrar a examinar en el fallo si la Ordenanza Municipal referida estaba o no viciada de nulidad, puesto que tal examen y la dictaminación consiguiente escapaban a su jurisdicción y competencia. Por tanto, no estando en las atribuciones de los juzgadores aplicar los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional, no pudieron infringir dichas disposiciones ni tampoco los artículos 1.303 y 1.194 del Código Civil, denunciados conexamente con ellas.

307. CFC - SPA  
M. 1943, p. 121

2-3-42

*Las ordenanzas Municipales tienen fuerza de Ley local.*

Y cabe advertir, finalmente, al respecto, que por las "Ordenanzas Municipales se concede la facultad normativa y reguladora de las Corporaciones Municipales. Proceden ellas de una *facultad legislativa local*, por cuanto las *Ordenanzas Municipales legalmente elaboradas* y puestas en vigor, tienen fuerza de ley en sentido estricto y constitucional, o son leyes particulares: *fueros* se les decía antiguamente. La ley subordina las Ordenanzas a las leyes generales del país en virtud del principio político de la unidad nacional. Por consiguiente, el Concejo Municipal no puede acordar la exonera-



ción a que se refiere el citado ordinal del artículo 4º de la Ordenanza impugnada, por referirse a punto de carácter eminentemente federal.

308.

CF

24-11-53

G.F. N° 2, 1953, pp. 174-175

*En nuestro Derecho Administrativo, las Ordenanzas Municipales, dictadas en virtud de atribuciones que la Constitución Nacional concede a las Municipalidades, tienen el carácter de leyes locales.*

6º La Ordenanza Municipal, en virtud de su generalidad y obligatoriedad dentro de los límites territoriales respectivos, puede considerársela —acogiendo el franco decir del tratadista argentino doctor Alcides Greca— “como ley de carácter local”; o como opina otro autor argentino, el doctor Fernando Bungo, la Ordenanza “es para el Municipio lo que la Ley para el Estado”. Y esto es más verídico cuando en la Ordenanza se imponen, por ejemplo, contribuciones o bien multas para los infractores de sus normas.

Es cierto que algunos autores sostienen el criterio de que las Ordenanzas son “meros actos administrativos”, aunque van en todo caso revestidos del necesario “imperium” (Forti, D’Alessio, Vitta). Por esto reconocen que la violación de las Ordenanzas, cuando va en detrimento de un ciudadano, “no puede ser combatida de otro modo que con los medios jurídicos normales, como en el caso de violación de ley...

Ahora bien, entre nosotros las Ordenanzas tienen el carácter de leyes, puesto que se lo da originariamente la Constitución Nacional y la misma del Estado, al erigir —según ya se dijo— las Municipalidades en Poder, atribuyéndoseles el ejercicio de una parte del Poder Público, dentro de los límites antes señalados. Y siendo la facultad legislativa la manifestación primordial de la autonomía del Municipio, tiene que aplicársele a las Ordenanzas dictadas, a esas “leyes locales”, las reglas generales concernientes a las nacionales o estatales, o sea, que aquéllas guardan —lo mismo que éstas— igual subordinación a los principios generales del Derecho y a la Constitución Nacional o estatal, respectivamente.

A mayor abundamiento, la extinguida Corte Federal y de Casación en su sentencia de 27 de febrero de 1940, estableció jurisprudencia respecto al carácter de las Ordenanzas Municipales, cuando dijo: “En nuestro Derecho Administrativo, las Ordenanzas Municipales dictadas en virtud de las atribuciones que la Constitución Nacional concede a las Municipalidades, *tienen el carácter de leyes locales...*” “Siendo esas Ordenanzas la obra de una autoridad administrativa, revestida de una parte del Poder Público, dichos actos

conservan toda su validez jurídica, aún en el caso de adolecer de vicios que los hagan anulables, mientras esta nulidad no haya sido pronunciada por el Tribunal competente para declararla”.

Véase Nos. 16, 30, 48, 150, 224, 270, 275, 339, 371, 603.

b. *Publicación*

309. CF 2-6-58  
G.F. N° 20, 1958, pp. 110-111

*Las Ordenanzas Municipales, como actos de efectos generales, deben publicarse en los órganos oficiales de publicidad respectivas.*

Por último, en el numeral séptimo reformado de su petición, los actores denuncian la infracción del artículo 92 de la misma Constitución Nacional, en los términos siguientes: “El folleto que se dice contiene la nueva Ordenanza de Ejidos del Distrito Sucre del Estado Aragua no constituye la publicación de dicha Ordenanza porque su texto no ha salido inserto en ningún órgano de publicidad oficial, ni en ninguna otra forma de publicación autorizada por esa Municipalidad, lo que hace que dicha ordenanza aún no esté vigente por no haber llenado el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua con respecto a ella el requisito impermisible de su publicación, por lo que la aplicación de sus disposiciones a la colectividad de ese Municipio es ilegal y violatoria de la Constitución Nacional en su artículo 92, aplicable al caso presente por analogía, ya que todo acto del Poder Legislativo debe hacerse en la Gaceta Oficial, y en este caso en la Gaceta Municipal y otro órgano oficial que le dé la debida publicidad”.

La Corte observa: El artículo 92 de la Constitución, objeto de este denuncia, ordena que “La promulgación de los actos legislativos se hará mediante el *ejecútese* del Presidente de la República y la publicación de ellos en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*”. Claramente se refiere esa norma, como lo aceptan los mismos actores, a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo Nacional, y por lo tanto debe decidirse si es aplicable a casos análogos, como lo sostienen los demandantes. De acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 3° del artículo 16 de la Constitución Nacional, es de la competencia de los Estados dictar su Constitución en conformidad con la nacional y con las leyes de igual condición. Por lógica deducción la facultad de dictar la Constitución conlleva la de sancionar las leyes necesarias para su debido cumplimiento, tales como la de organización municipal, de hacienda, de responsabilidad de empleados públicos, etc., que son reglamentarias de la Constitución. Por ello, la Asamblea Legislativa del Estado Aragua, con fecha 26 de junio de 1954 dictó la Ley Orgánica del Poder

Municipal de dicho Estado, que corre en autos presentada por la Procuraduría de la Nación, cuyo artículo 65 está redactado así: "Las Ordenanzas, Decretos, Acuerdos y Resoluciones de los Concejos Municipales, se publicarán en la Gaceta Municipal del Distrito respectivo". Ante la existencia de esta disposición en una Ley del Estado, no es aceptable afirmar que lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Nacional, sea aplicable por analogía, al caso de autos, y que por tanto, ese artículo ha sido violado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Aragua, al no publicar la Ordenanza de Ejidos en la Gaceta Municipal u otro órgano oficial que le dé la debida publicidad como afirman los actores.

Esa violación de existir, sería la de una disposición de Ley del Estado; y esta Corte Federal, según la atribución que establece el ordinal 10° del Artículo 7° de su Ley Orgánica, que es la fuente de su competencia en la materia, le corresponde únicamente "declarar la nulidad total o parcial de las Leyes Nacionales y Estatales y de las Ordenanzas y Acuerdos Municipales, *cuando colidan con la Constitución de la República*". En consecuencia, la competencia de la Corte en materia de nulidad de leyes, ordenanzas o acuerdos es la de conocer de infracciones a la Constitución, no de infracciones a otras leyes, como es en el caso aquí planteado.

c. *Nulidad*

Véase Nos. 16, 98, 145, 219.

E. *Bienes: Ejidos*

Véase Nos. 124, 402 y sig., 424, 425.

## II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO

### 1. CONTRIBUCIONES NACIONALES

#### A. Impuestos

310. CFC - SPA 2-3-42  
M. 1943, p. 118

*Los impuestos no crean un derecho del Estado sobre la cosa, sino una obligación del particular con ocasión de ella.*

Conjuntamente con el argumento fundamental considerado, se acumulan otros para demostrar que la Ordenanza es injusta en algunas de sus disposiciones, especialmente porque, produciéndose el impuesto y debiendo pagarlo la persona que sea propietaria el primero de enero, por todo el año, el nuevo impuesto pierde su *carácter real* para convertirse en una carga  *eminentemente personal*. La Corte observa que carece de importancia para los efectos del control constitucional que tiene la Corte Federal y de Casación, principalmente por el artículo 123 de la Constitución, la calificación técnica que merezca la capitación, así como los inconvenientes de orden práctico o meramente legislativo de que adolezca el acto que haya creado dicha capitación. No obstante, cabe advertir que los impuestos no crean en ningún caso un derecho del Estado (Nación, Entidad estatal o Municipalidad) *directamente sobre la cosa*, sino una obligación del contribuyente con ocasión de ella. De modo que el Estado no adquiriría nunca por razón de contribuciones, derechos reales sobre las cosas de los contribuyentes, sino derechos personales, conforme a los principios del Derecho Civil. En cuanto a la consecuencia monstruosa que en la solicitud se señala, la propia disposición criticada permite a la autoridad ejecutiva atenuar los efectos de la mencionada disposición, haciendo el cobro por trimestres; pero aun en el caso de que tal no se hiciera, el pago ya efectuado del impuesto en el momento en que se fuera a realizar una enajenación, será un hecho que tomarían en cuenta los contratantes, si así conviene a sus intereses. De modo que en una u otra forma, hay la posibilidad de que el impuesto lo sufra el propietario

actual; y, se repite, el expuesto argumento y todos los demás de mero hecho que aparecen en la solicitud y que tienden a tildar la Ordenanza de inconveniente o de excesivamente gravosa, son extraños a la cuestión única a decidirse en este procedimiento, que es el de la constitucionalidad de la Ordenanza.

311.

CSJ - SPA

20-7-65

G.F. N° 49, 1965, pp. 69-73

*El impuesto es toda prestación económica exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, a todos aquellos sujetos que se encuentren dentro de los supuestos previstos por la Ley como hechos imposables.*

La Ley de Impuesto sobre la Renta, de 1948, vigente durante el ejercicio reparado, dispone al efecto: "En los casos de rentas netas de contribuyentes que obtengan ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras participaciones del mismo origen, si después de deducidos y otras particularizaciones del mismo origen, si después de deducidos el impuesto cedular y el complementario, la renta restante excede de la suma de los impuestos causados por razón de las actividades de la industria durante el año gravable, tal excedente estará sujeto a un impuesto adicional del cincuenta por ciento (50%...)" (artículo 31); "En la suma de los impuestos que debe restarse de la renta neta para obtener el excedente gravable, se incluirán todos los causados durante el ejercicio aun cuando sean capitalizados, con excepción de los impuestos de exploración e inicial de explotación" (artículo 33).

El Reglamento de dicha Ley dispone así mismo: "...para obtener el excedente de la renta neta sujeto al impuesto adicional se rebajará la suma de los impuestos causados durante el ejercicio, aun cuando sean capitalizados, pagados por el contribuyente a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades, con excepción de los de exploración e inicial de explotación..." (Artículo 118).

Por su parte, la Exposición de Motivos de la misma Ley expresa que "dicho monto (de los impuestos causados durante el año por razón de las actividades de la industria) estará integrado por todos los impuestos nacionales, estatales y municipales con excepción, naturalmente, del impuesto adicional. Debido a su naturaleza, —agrega el texto—, no se incluirán las tasas; tampoco los impuestos sobre la renta pagados en el exterior, ya que se trata de que la Nación obtenga por lo menos la mitad de la utilidad. Finalmente, se excluyen también de este monto los impuestos de exploración e inicial de explotación, pues ellos constituyen el precio cobrado por el otorgamiento de la concesión".

Es evidente, pues que, para determinar el excedente de renta neta gravable por el impuesto Adicional, sólo pueden deducirse de la misma los impuestos causados por razón de las actividades de la industria durante el año gravable, con las excepciones impositivas mencionadas.

Por tanto, juzga la Corte que el concepto de impuestos ha de interpretarse, en este caso, en sentido estricto, como una categoría específica de exacciones fiscales, tanto en razón de la finalidad de la norma, "ya que se trata de que la Nación obtenga por lo menos la mitad de la utilidad" de esta industria extractiva, como porque constituye un rubro de deducciones para la determinación de imponible, las cuales, en todo caso, son de interpretación restrictiva. En consecuencia, no pueden legalmente computarse, entre tales impuestos, por estrechas que sean las analogías o similitudes que tengan con esta categoría tributaria, aquellas otras exacciones fiscales que no corresponden estrictamente al concepto específico de impuesto.

En consecuencia, siendo el motivo fundamental de la litis, la calificación jurídico-fiscal de determinadas exacciones, estimadas como tasas por la Administración y como impuestos por la contribuyente, es necesario establecer previamente, y a través de sus específicas diferencias, los conceptos jurídico-fiscales de impuesto y de tasas, para una vez establecidos, determinar entonces la categoría tributaria a la cual corresponden las exacciones, cuya calificación se discute y poder apreciar así, si se permite o no su cómputo en forma de que funcione el Impuesto Adicional.

A diferencia de algunas legislaciones tributarias extranjeras, como la alemana, la argentina, la mexicana y la española, la venezolana no define los conceptos jurídico-fiscales de impuesto y de tasa. Pero, de las numerosas definiciones de los tratadistas, tanto de Finanzas Públicas como de Derecho Financiero y Fiscal, y pese a las múltiples diferencias existentes entre ellas, puede, sin embargo, arribarse al concepto de uno y otro instrumento mediante la concurrencia de los caracteres fundamentales que los distinguen y en los cuales haya acuerdo, al menos mayoritario en la doctrina.

En efecto, como bien lo asentó la recurrida, puede considerarse el impuesto como toda prestación económica, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, a todos aquellos sujetos que se encuentren dentro de los supuestos previstos por la Ley como hechos imposables, con el objeto principal de arbitrar recursos para el sostenimiento de los servicios públicos, sin que los contribuyentes reciban en cambio contraprestación específica alguna, o se materialice respecto a ellos una determinada actuación de la entidad pública que les concierna en forma individual. Y, si se tiene en cuenta ante esta apreciación tradicional del impuesto, que la novísima Constitución de la República previene que "el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del

contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo” (artículo 223), puede decirse que son impuestos todos aquellos tributos exigidos por el Estado en virtud de una Ley, con fines fiscales o extrafiscales, sin contraprestación específica o diferencial inmediata respecto del obligado, y cuyo hecho imponible es una expresión de la riqueza, por la posesión, adquisición, circulación o consumo de la misma, suficiente para manifestar la capacidad contributiva del sujeto.

Al contrario, este Alto Tribunal ha considerado —y su criterio fue acogido por la recurrida— que son tasas aquellos tributos pagados al Estado en virtud de una Ley, como contraprestación de un servicio o por la realización de una actividad por parte del ente del derecho público respecto del particular.

Pero, en sus informes ante la Corte, el apoderado de la contribuyente expresa, sobre el tema que “no existe tasa sino cuando el Estado ejerce un poder de policía sanitaria, de navegación de radiocomunicación, e impone obligaciones a particulares de solicitar permiso, lo que se causa es un impuesto, no una tasa”, porque, según afirma dicho apoderado “no se toma en cuenta la prestación del ente público para el pago que ha de hacer”, esto es, porque “no hay un ajuste de la medida del servicio a la medida del pago”.

Considera la Corte, que si bien es relativamente fácil desde el punto de vista teórico, formar conceptos sobre estos institutos fiscales, no lo es, en cambio, puesto que aún se debate en la doctrina, el establecimiento de los caracteres fundamentales que, en forma definitiva y radical, permite diferenciarlos.

Tales dificultades suben de punto cuando se trata de hacerlo frente a casos singulares y concretos, pues tampoco contribuye a aclararlos, la terminología usada por los textos positivos.

En efecto, observa la doctrina que “la distinción entre varias especies de tributos es incierta y oscilante” y, en tal forma, que, “la incertidumbre de la distinción en el Derecho positivo deriva, sobre todo que sería vano intento buscar en él una terminología constante”, pues el “uso promiscuo de las palabras impuestos, tasas y tributos impera en todas las leyes, tanto en las tributarias como de otra índole”.

Otro tanto puede advertirse en nuestro propio Derecho positivo; la misma Constitución, para no citar otros textos, habla de impuestos cuando menciona los gravámenes fiscales “a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones”; señala como contribución las que “gravan la importancia, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo” de determinados bienes y “las de minas e hidrocarburos”. En su dogmática hacendaria menciona genéricamente, al “impuesto u otra contribución”; y cuando determina los ingresos de los Municipios, indica “las patentes sobre industrias, comercio y vehículos” y “los demás impuestos, tasas y

contribuciones” siendo así que, técnicamente, en materia de importación y de registro y timbre fiscal se encuentran impuestos y tasas; las (contribuciones) de minas e hidrocarburos corresponden, algunas al precio de la concesión por así decirlo y otras a impuestos; y en el concepto de patentes pueden comprenderse tasas e impuestos.

A falta de definiciones legales, la diferencia entre estos institutos ha de establecerse, no tanto por su denominación legal, generalmente impropia, sino en razón de la naturaleza específica de cada uno.

De modo, pues, que, a juicio de la Corte, la distinción entre estas dos categorías de exacciones fiscales —impuestos y tasas— establecidas desde luego” con elementos jurídicos, pues ya a esta altura resultan insuficientes los meramente económico-financieros, estriba, básicamente, en que, mientras el fundamento del impuesto es la expresión de una determinada capacidad contributiva cualquiera, no vinculada singularmente con servicio alguno, el fundamento de la tasa es la realización de una actividad del ente público respecto al obligado, su enlazamiento con un servicio estatal hacia éste. Y de ahí que, sea sumamente difícil establecer una clasificación absoluta de las tasas, puesto que “las tasas reflejan las manifestaciones multiformes de la actividad del Estado”.

Ha sido, precisamente, en este sentido, como este Supremo Tribunal, en anteriores decisiones de litigios análogos al de autos, ha considerado que la tasa no sólo corresponde a la contraprestación de un servicio —que es la concepción tradicional económico-hacendaria—, sino también al pago por “la realización de una actividad administrativa por parte del ente de derecho público” —que es la concepción mayoritariamente imperante en la actualidad, de carácter jurídico-fiscal.

*Véase Nos. 11, 102, 148, 149, 151, 157, 227, 311, 312, 314, 315, 327, 338, 349, 355, 369 y sig., 375, 392, 393, 433, 568, 605.*

#### B. Tasas

312. CFC - CP 21-2-49  
G.F. N° 1, 1949, pp. 18-22

*Los derechos de almacenaje constituyen una tasa que se paga por el servicio de almacenamiento que presta el Estado.*

1° Interesa, ante todo, fijar concepto acerca de los intereses moratorios que debe pagar el introductor, y acerca del llamado derecho de almacenaje. Los primeros se ocasionan, conforme al artículo 162 de la Ley de Aduanas, por la demora en el pago en la oportunidad legal de los derechos de importación, y en virtud del principio general contenido en el Art. 56 de la Ley Orgánica



de la Hacienda Nacional, según el cual, cuando una renta nacional 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 del uno por ciento mensual salvo que leyes fiscales especiales fijaren una distinta, desde que se hizo exigible el pago hasta el día en que éste se efectúe. En cambio, el derecho de almacenaje, o simplemente almacenaje, no es otra cosa que la tasa que se paga por el servicio de almacenamiento, y se justifica plenamente, desde luego que el Estado, al prestar ese servicio, se constituye en guardián de las mercancías o frutos, y se hace responsable ante los consignatarios por los daños y pérdidas que sufran dichas mercancías, desde la fecha en que sean debidamente recibidas en los almacenes, hasta el día de su retiro, o bien hasta el día en que sean declarados abandonadas de acuerdo con la ley. Se vé, pues, que el derecho de almacenaje y los intereses moratorios que debe pagar el importador por falta de pago en la oportunidad legal de los derechos de importación, son dos cosas completamente distintas.

2º Según la Resolución impugnada, las mercancías y frutos que tengan que permanecer en los almacenes dependientes de la Aduana de La Guaira, pagarán el derecho de almacenaje establecido en la propia Resolución, cuando los introductores no hayan satisfecho los derechos en el plazo legal o cuando exista otra causa imputable al consignatario. Según la misma Resolución, el referido derecho de almacenaje se causará desde el día en que debieron ser extraídos los frutos o mercancías de los mencionados almacenes.

3º Expresa el solicitante, que la oportunidad para extraer los frutos o las mercancías llega dos días después de haber sido pagados los derechos correspondientes y que, en consecuencia, mientras esos derechos no hayan sido pagados, lo que procede es el cobro de intereses por la demora, conforme al Art. 162 de la misma Ley de Aduanas, y no el cobro de almacenaje.

4º Importa, por lo tanto, averiguar a la luz de las disposiciones legales que rigen la materia, cuándo y desde qué día se causa el derecho de almacenaje; y cuándo y desde qué día se causan los intereses moratorios.

5º Según el Art. 153 de la Ley de Aduanas, concluido el reconocimiento de las mercancías expresadas en una factura, se practicará la liquidación de los derechos y se extenderá la planilla o planillas de liquidación correspondientes; y según el Art. 156 *ejusdem*, dentro de los tres días hábiles, contados desde la fecha en que el introductor recibió la planilla de liquidación, deberá devolverla a la Aduana si encontrare observaciones que hacer, ya sea en su favor o en su contra y las cuales indicará en la misma planilla.

Si no la devolviera en el plazo indicado, la planilla se tendrá por aceptada en todas sus partes.

6º Dentro de los dos días hábiles siguientes a aquel en que se preste o se tenga por prestada la conformidad del introductor a la liquidación, deberán pagarse los derechos correspondientes (Art. 158 de la Ley de Aduanas).

Si no cancela los derechos en esta oportunidad, estará sujeto al pago de intereses moratorios a razón del uno por ciento mensual, según el Art. 162 *ejusdem*.

7º Determinado claramente en los considerandos anteriores y a través de las disposiciones legales analizadas, cuándo deben pagarse los derechos de importación y desde qué día deberá cobrar el Fisco Nacional intereses moratorios, falta dilucidar, cuándo y desde qué día debe pagar el introductor el derecho de almacenaje.

8º Según el artículo 20 de la Ley de Aduanas, las mercancías y frutos que deban permanecer depositadas en los almacenes de la Aduana, ya sea porque los introductores no hayan satisfecho los derechos en el plazo legal o por cualquiera causa imputable al consignatario, pagarán dos por ciento mensual de almacenaje sobre el valor declarado. Y según el Parágrafo Primero del mismo artículo 20, dicho impuesto de almacenaje se causará desde el día en que debieron ser extraídos los frutos o mercancías de los almacenes de la Aduana.

9º Según se vé, el Art. 20 antes citado establece dos principios claramente determinados respecto del introductor que tenga mercancías o frutos en los almacenes de la Aduana: 1º Que estará sujeto al pago de almacenaje cuando no haya satisfecho los derechos en el plazo legal o por cualquier otra causa a él imputable; y 2º, que ese derecho de almacenaje se causa desde el día en que debieron ser extraídos los frutos o mercancías de los almacenes de la Aduana.

10º Ahora bien, ¿cuál es ese momento? El Art. 159 de la propia Ley de Aduanas lo establece, pues pauta que el introductor que haya recibido de la oficina Receptora de Fondos Nacionales la certificación del pago de los derechos liquidados, deberá retirar las correspondientes mercancías de la Aduana en el término de dos días hábiles, a contar de la fecha de la certificación; si no lo hace, empezará desde entonces a pagar derecho de almacenaje conforme al artículo 20 *ejusdem*; o dicho de otra manera, si transcurridos dos días hábiles de aquel en que el introductor recibió de la Oficina Receptora de Fondos Nacionales la certificación de haber pagado los derechos no retira las mercancías o frutos de los almacenes de la Aduana, pagará desde entonces derechos de almacenaje.

11º Como el solicitante sostiene que mientras no se paguen los derechos de importación no llega la oportunidad para el retiro de la mercancía, y por tal motivo, no procede el cobro de almacenaje sino el de intereses moratorios, importa averiguar, si, en realidad,

el derecho de almacenaje no puede cobrarse cuando el introductor no haya satisfecho los derechos de importación.

12° El Art. 158 de la Ley de Aduanas establece, que los derechos de importación se pagarán dentro de los días hábiles siguientes a aquel en que se preste o se tenga por prestados la conformidad del introductor a la liquidación. Para efectuar ese pago deberá, de acuerdo con el artículo 157 *ejusdem*, ocurrir a las Oficinas Receptoras de Fondos Nacionales respectivas y presentar la planilla de liquidación a su cargo, para que se le expida la certificación de solvencia. Luego, es una obligación ineludible para el importador cancelar los derechos y obtener el certificado de solvencia en la forma y dentro del plazo indicado en los mencionados artículos. Si transcurridos los dos días hábiles que le da la Ley para ello, no cumple con la expresada obligación, se le cargarán intereses moratorios de acuerdo con el artículo 162 de la Ley de Aduanas y del 56 de la Orgánica de la Hacienda Nacional; y empezarán, además, a correrle los otros dos días hábiles que le concede el artículo 159 de la expresada Ley de Aduanas para el retiro de las mercancías de los almacenes de la Aduana.

13° Dentro de estos dos últimos días hábiles deberá el introductor efectuar la operación de retiro, pero como no puede hacerlo puesto que no tiene el certificado de solvencia, nace para él, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley de Aduanas, la obligación de pagar derecho de almacenaje, precisamente, por no haber satisfecho los derechos de importación dentro del plazo legal, y haber llegado la oportunidad en que debió haber retirado la mercancía.

14° Como se vé, el artículo 159 de la Ley de Aduanas establece, de manera clara y precisa, un lapso dentro del cual deberá el importador retirar las mercancías o frutos que tenga depositados en los almacenes de la Aduana, independientemente del pago de los derechos de importación. Si ha pagado estos derechos y no retira las mercancías dentro del plazo en que debe hacerlo, se empezará a cobrar derecho de almacenaje. Si por el contrario, no ha satisfecho los derechos de importación dentro del plazo legal, no podrá retirar la mercancía dentro del término fijado por el citado Art. 159 para hacerlo, y deberá, por lo tanto, conforme al Art. 20 *ejusdem*, pagar derecho de almacenaje, además de los intereses moratorios que se le cargarán por mandato del Art. 162 de la misma Ley de Aduanas y del 56 de la Orgánica de la Hacienda Nacional. De manera, pues, que no existe ninguna contradicción entre los artículos 20 y 159 de la Ley de Aduanas sino que, por el contrario, ambos se complementan.

15° Da por sentado que mientras no se paguen los derechos de importación dentro del plazo legal no corre el término fijado por el artículo 159 de la Ley de Aduanas para el retiro de las mercancías, y, por lo tanto, no procede el cobro del derecho de alma-

cenaje, sino el de los intereses moratorios, es dar una interpretación errónea a los artículos 20 y 159 de la Ley de Aduanas y suponer en el legislador, además, una absurda inconsecuencia y la consagración de una evidente desigualdad entre los importadores. De aceptar ese criterio, resultaría que el introductor que cumpliera con la obligación de pagar los derechos de importación dentro del plazo legal, se evitaría los intereses moratorios, y si no retirase la mercancía quedaría sujeto únicamente al pago del derecho de almacenaje; en cambio, el introductor que no cumpliera con aquella obligación de pago dentro del plazo legal, quedaría sujeto al cobro de intereses moratorios, pero gozaría del privilegio de que el Estado le guardase y le cuidase las mercancías en sus almacenes en forma gratis, es decir, sin cobrarle el derecho de almacenaje; y tal no fue ni pudo ser el criterio del Legislador.

313.

CSJ - SPA  
G.F. N° 42, 1963, pp. 47-49

9-10-63

*El llamado impuesto de transporte en las concesiones de servicio público de Transporte de Hidrocarburos, es un verdadero impuesto, y no una tasa.*

La Corte observa: Conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley de Hidrocarburos vigente durante el ejercicio reparado, la "Concesión de transporte" (de las sustancias a que la misma Ley se refiere) puede ser autónoma o ajena a las concesiones de exploración y subsiguiente explotación y de explotación; y de acuerdo con el artículo 8° *ejusdem*, cuando la concesión de transporte se otorgue separadamente, ella constituye una "concesión de servicio público", por lo cual el concesionario deberá someter las tarifas y condiciones de transporte y almacenaje a la aprobación del Ejecutivo Nacional; y "a este mismo régimen —agrega la citada disposición— quedarán sometidos los concesionarios de explotación o manufactura que presten o deban prestar servicio de transporte terrestre y almacenaje o terceros". El artículo 44 de la citada Ley establece que "los concesionarios que efectúen el transporte en las condiciones que expresa el artículo 8 de esta Ley, pagarán por el transporte que hagan por cuenta de terceros un impuesto que no excederá de dos y medio por ciento de las cantidades que reciban en pago de dicho servicio. El monto de este impuesto será fijado por el Ejecutivo Federal.

Se trata de determinar entonces cuál es la correcta calificación técnico-fiscal de esta exacción, esto es, si ella es un "impuesto", como así la denomina la Ley, lo sostiene la contribuyente y lo estableció la misma recurrida, o si al contrario es una "tasa", como

dice el Acta Fiscal que es el criterio sostenido por la Administración, y la calificación tiene especial relevancia jurídica por cuanto, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley aplicable, “en la suma de los *impuestos* que debe restarse de la renta neta para obtener el excedente gravable, se incluirán todos los causados durante el ejercicio aun cuando sean capitalizados, con excepción de los impuestos de exploración e inicial de explotación”; de donde se deduce que, si la referida exacción es un impuesto, deberá incluirse en la suma de todos los causados durante el ejercicio, salvo las excepciones expresadas, en tanto que, a tal inclusión no habrá lugar, si ella es una tasa.

Pues bien; conforme a la definición de tasa, su pago debe seguir, de manera directa e inmediata, a la contraprestación de un servicio o la realización de una actividad administrativa por parte del ente de derecho público en beneficio del particular, como acertadamente le asentó la recurrida. Esta nota o característica esencial de la tasa no concurre en el caso de la exacción examinada; ni el Estado, ni ningún otro ente de derecho público, presta el servicio de transporte del petróleo; tal servicio, en los supuestos a que se refieren las disposiciones legales antes citadas, es prestado por los concesionarios; y la exacción se causa cuando lo presten a terceros, esto es, por “el transporte que hagan por cuenta de terceros”; de donde es obligado excluir de dicha exacción el carácter o la naturaleza de una tasa. Juzga la Corte, por el contrario, que se trata de un verdadero impuesto, dentro de su pristina calificación técnico-fiscal, porque tal concepto emerge de su propia naturaleza: el acto o hecho gravado es el transporte de las sustancias hidrocarbурadas, efectuado por los concesionarios por cuenta de terceros; los sujetos pasivos son estos mismos concesionarios; la base para calcular el impuesto está constituida por las cantidades que reciban en pago de dicho servicio conforme a las tarifas previamente aprobadas por el Ejecutivo Nacional; y la alícuota del impuesto está determinada por el límite máximo de su cuantía (no mayor del dos y medio por ciento de dichas cantidades), sin que obste tal circunstancia a esta calificación, pues, aparte de que no se contraría el principio de la certeza del impuesto al establecer ese límite máximo dentro del cual habrá de fijarlo el Ejecutivo, así lo autoriza expresamente el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. De donde, pues, resulta inaceptable la confusión en que ha incurrido la Administración, sólo explicable en razón de la noción de servicio público que conlleva la concesión de transporte, pero que en nada influye, en este caso, en la naturaleza propia de la exacción. Por consiguiente, el impuesto de transporte, objeto del reparo, debe tomarse en cuenta a los fines del impuesto adicional, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley respectiva; resulta, por tanto, improcedente el referido reparo. Así se declara.

314. CSJ - SPA  
G.F. N° 49, 1965, pp. 55-60/62-63

20-7-65

*Toda remuneración al Estado por el mantenimiento en el disfrute de determinados servicios, es una tasa, porque existe la relación directa entre el obligado y el ente estatal que lo pone en disfrute de este servicio.*

Por tanto, juzga la Corte que el concepto de *impuestos* ha de interpretarse, en este caso, en sentido estricto, como una categoría específica de exacciones fiscales, tanto en razón de la finalidad de la norma, "ya que se trata de que la Nación obtenga *por lo menos la mitad de la utilidad*" de esta industria extractiva, como porque constituye un rubro de "deducciones" para la determinación del imponible, las cuales, en todo caso, son de interpretación restrictiva. En consecuencia, no pueden legalmente computarse, entre tales "impuestos", por estrechas que sean las analogías o similitudes que tengan con esta categoría tributaria, aquellas otras exacciones fiscales que no correspondan estrictamente al concepto específico de "impuesto".

Ahora bien, siendo el motivo de la litis, fundamentalmente, la calificación jurídico-fiscal de determinadas exacciones, calificadas como "tasas" por la Administración y como "impuestos" por la contribuyente, es necesario establecer, primero, y a través de sus específicas diferencias, los conceptos jurídico-fiscales de "impuesto" y de "tasa", para ello establecido, determinar entonces a cuál de una u otra categoría tributaria corresponden las exacciones cuya calificación se discute, que permita o no su cómputo para que funcione el Impuesto Adicional.

A diferencia de algunas legislaciones tributarias extranjeras, la nuestra no define los conceptos jurídico-fiscales de "impuesto" y de "tasa". Pero, de las numerosas definiciones de los tratadistas, puede, sin embargo, establecerse el concepto de uno y otro instituto, en el cual concurren los caracteres fundamentales que los particularicen y en los cuales haya acuerdo, al menos mayoritario, en la doctrina.

Así, en efecto, como bien lo asentó la recurrida, puede considerarse el impuesto como toda prestación económica, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, a todos aquellos sujetos que se encuentren dentro de los supuestos previstos por la Ley como hechos imponibles, con el objeto principal de arbitrar recursos para el sostenimiento de los servicios públicos sin que los contribuyentes reciban en cambio contraprestación específica alguna, o se materialice respecto a ellos una determinada actuación de la entidad pública que les concierna en forma individual. Puede decirse por tanto que son "impuestos" todos aquellos tributos exigidos por el Estado en virtud de una Ley, con fines fiscales o extrafiscales,

sin contraprestación específica o diferencial inmediata respecto del obligado.

Al contrario, este Alto Tribunal ha considerado —y su criterio fue acogido por la recurrida— que son “tasas” aquellos tributos pagados al Estado en virtud de una Ley, como contraprestación de un servicio o por la realización de una actividad por parte del ente de derecho público respecto del particular.

No obstante considera la Corte que, si bien es relativamente fácil la distinción teórica de estos institutos fiscales, no lo es, en cambio, el establecimiento de los caracteres fundamentales que, en forma definitiva y radical, permitan diferenciarlos.

En efecto, de definiciones legales, la diferenciación entre las diversas especies de contribuciones ha de establecerse, no tanto por su denominación legal, generalmente impropia, sino en razón de la naturaleza específica de cada uno.

Por consiguiente, a juicio de la Corte, la distinción entre estas dos categorías de exacciones fiscales impuestos y tasas establecidas, desde luego, con elementos jurídicos, estriba básicamente, en que, mientras el fundamento del impuesto es la expresión de una determinada capacidad contributiva cualquiera, no vinculada singularmente con servicio alguno; el fundamento de la tasa es la realización de una actividad del ente público respecto al obligado, relacionada con un servicio estatal hacia éste.

Ha sido, precisamente, en este sentido, como este Supremo Tribunal, en anteriores decisiones de litigios análogos al de autos, ha considerado que la tasa no sólo corresponde a la contraprestación de un servicio —que es la concepción tradicional económico-hacendaria—, sino también al pago por la realización de una actividad administrativa por parte del ente de derecho público.

Conforme a la doctrina expuesta, pasa la Corte a examinar las diversas partidas reparadas, según aparece de las actas.

### 1. *Licencia de Estaciones de Radio y Teléfonos.*

En sus informes ante la Primera Instancia, el apoderado de la contribuyente expone, a este respecto, que “característica fundamental (de la tasa) es el servicio que al contribuyente de el Estado, cuando aquél en la necesidad de dicho servicio paga la respectiva tasa”; y, luego de preguntarse “qué servicio presta el Estado cuando para poder operar una estación de radioteléfono solicita la licencia respectiva”, agrega: “Indudablemente que tal licencia es necesaria a los fines del Estado por su Poder de Policía, y que por tal motivo establece un impuesto recaudable en la oportunidad de obtenerse la licencia respectiva...”; para concluir su exposición así: “Quiere decir, entonces que los pagos efectuados constituyen un *impuesto*, no tan sólo porque así lo llame la Ley sino también porque de la naturaleza misma de la exacción se desprende sin

lugar a dudas el hecho de que el pago está efectuado, no porque el Estado preste un servicio, sino porque es el particular quien lo presta para sí mismo o como explotación a terceros, —sic— y tal actividad, requiriendo la necesidad del Poder de Policía en beneficio de toda la comunidad, exige la estricta vigilancia de las autoridades. Este análisis, pues, conduce con claridad meridiana y sin asomo dudas, a la caracterización de un verdadero impuesto, ya que el pago es exigido en beneficio del Estado mismo a los fines inminentes de su propia razón de ser”.

Considera la Corte; que tal razonamiento es infundado. En efecto, la Constitución Nacional de 1936, bajo cuyo régimen fue dictada la vigente Ley de Telecomunicaciones, luego de garantizar “la libertad del trabajo y de las industrias”, previene que “se otorgarán conforme a la Ley, los privilegios temporales relativos a la propiedad intelectual, patentes de invención y marcas de fábrica, y los que se acuerden, también conforme a la Ley y por tiempo determinado, para el *establecimiento y explotación* de ferrocarriles, empresas de navegación aérea, canalización, tranvías, fuerza hidráulica, *líneas telefónicas o telegráficas y sistemas de comunicación inalámbrica*, cuando tales obras se llevan a cabo o se instalan a costa del concesionario...”; y, asimismo, que el Poder Federal queda facultado, entre otras cosas, “para reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación...” (artículo 32, ordinales 8º y 9º). Sustancialmente, en nada difiere el texto constitucional actual (artículo 96, 97, 98 y 100). En consecuencia, la Ley de Telecomunicaciones, de 1941, vigente también durante el ejercicio reparado, previene, por su parte, que “*el establecimiento y explotación de todo sistema de comunicación telegráfica* por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos de toda naturaleza, por hilo o sin ellos, u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventados o por inventarse, *corresponde exclusivamente al Estado*”; pero que, “*sin embargo*, el *Ejecutivo Federal podrá otorgar permisos y concesiones a particulares para el establecimiento y explotación*, o para empleo con fines educativos, de los servicios expresados, cuando cumplidas por aquéllos las formalidades establecidas en los Reglamentos, garantizando el Estado de que el permiso o la concesión no perjudica sus propias instalaciones, ni la de los anteriores concesionarios, llene una necesidad de efectivo progreso” (artículo 1º). Establece, al respecto, la misma Ley que “los servicios de telecomunicaciones explotados por los particulares pagarán al Fisco Nacional los siguientes *impuestos*:... b) Un bolívar por kilómetro y por año de todas las líneas telefónicas pertenecen a particulares... a) Una cantidad anual que no podrá ser menor de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00) ni mayor de tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) teniendo en cuenta la potencia, por cada estación privada de radiocomunicación...” (artículo 15).



Como puede observarse, el Estado Venezolano, como casi todos los Estados modernos, se ha reservado, en términos de exclusividad, los “servicios de telecomunicaciones”; de tal modo que, sólo excepcionalmente, y previo el cumplimiento, por los interesados, de los respectivos requisitos legales y reglamentarios, puede “otorgar permisos y concesiones a particulares para (su) establecimiento y explotación”. De modo, pues, que, cuando el Estado, excepcionalmente como ya se dijo, otorga a un particular un “permiso” o una “concesión” para tal fin, está habilitando al permisionario o al concesionario para el establecimiento o la explotación de un servicio, en beneficio exclusivamente suyo, al menos, en casos como el de autos —estaciones privadas de radiocomunicación y líneas telefónicas—, que privativamente corresponden al Estado; es decir, el Estado coloca al particular en un régimen jurídico más ventajoso del de derecho común, del que se lo extrae, y en el cual se encuentran todos los demás particulares; dicho lo mismo de otro modo, le confiere un “privilegio” conforme a la terminología empleada por la Constitución de 1936.

Ahora bien; la retribución o compensación, con que el permisionario o concesionario de telecomunicaciones remunera al Estado por el mantenimiento en el goce de esa ventaja o privilegio, no puede ser lógicamente un impuesto, como lo pretende la contribuyente; sino una tasa, puesto que retribuye una actividad del Estado, entendida en la forma expuesta en el fallo, en cuanto ha sido realizada por el ente público *respecto* del obligado o porque se enlaza con un servicio estatal hacia el tributante. Tal retribución corresponde a las tradicionales llamadas en doctrina tasas por remoción de límites prohibitivos, cuyo fundamento, reside en el servicio dispensado por el Estado hacia el contribuyente, consistente en alzar el límite prohibitivo existente, facultándole para llevar a cabo los actos a actividades por él vedadas y reguladas.

Siendo, pues, tasas y no impuestos las excepciones aquí examinadas, no hay lugar a su cómputo a los fines de determinar al excedente gravable por el Impuesto Adicional sobre la Renta; por lo cual estos reparos fueron correctamente formulados y así se declara...

#### 4. *Patentes de Vehículos*

En sus informes ante el Tribunal *a quo* el apoderado de la contribuyente expone, respecto de este reparo, que “el Poder Municipal, cuando establece la patente no presta ninguna clase de servicio que se pueda individualizar en el propietario del vehículo, ya que su producto se revierte en provecho de la comunidad municipal”; que “no existe en el caso de las patentes municipales de vehículos ninguna actividad del ente público que se refiere al propietario del vehículo”; y que “la denominación de *patente* no está referida a las tasas, sino que hay que analizar cada caso para

establecer si nos encontramos frente a un impuesto o una tasa". Por lo cual considera que la patente de vehículos tiene la naturaleza de un impuesto.

La Corte observa:

La Ley de Tránsito Terrestre, vigente durante el ejercicio reparado, dispone, en su artículo 8º, que "todos los vehículos deberán ser previamente matriculados en las oficinas" allí indicadas; y, en el Parágrafo Unico del mismo artículo, que "ningún vehículo podrá transitar sin haber cumplido los requisitos que establezcan las Ordenanzas Municipales". Y entre los requisitos establecidos por estas Ordenanzas, se encuentra, el pago de la patente de vehículos.

Luego, como lo estableció la recurrida, el pago, que el particular hace de esa patente, constituye la contraprestación de un acto administrativo —de autorización para ejercer una actividad regulada por el Estado—, que en forma individualizada y específica le concierne.

Es cierto que el vocablo patente es, en la terminología fiscal, un término equívoco, que puede comprender ya un impuesto, ya una tasa; pero, en lo que concierne a las patentes de vehículos, y al menos conforme a la legalización imperante durante el ejercicio reparado, es claro que corresponden a las llamadas doctrinariamente "tasas por remoción de límites prohibitivos".

En consecuencia, la Corte considera procedente el presente reparo y así lo declara.

315.

CSJ - SPA

20-7-65

G.F. Nº 49, 1965, pp. 82-85

*Se llama tasa administrativa aquellas exacciones fiscales que la administración exige por la expedición de certificados y comprobantes exigidos por esta misma.*

La Corte observa:

La Ley de Aduanas, de 1948, vigente durante el ejercicio reparado, establece en su artículo 271; "Llenadas que hayan sido las formalidades para el despacho de un buque, la Aduana entregará al Capitán los documentos correspondientes a la carga y una comunicación dirigida al funcionario aduanero del puerto de destino, en la que se hará constar si el buque conduce carga o va en lastre y si lleva o no pasajeros".

La Ley de Timbre Fiscal, de 1944, reformada parcialmente en 1945, vigente también durante el ejercicio reparado, dispone, en su artículo 4º: "Se establece sobre los actos o escritos que se enumeran a continuación, los siguientes *impuestos y tasas* recaudables por medio de los timbres móviles, previstos en el inciso 1º del artículo 2º de esta Ley..."; y luego, en 19 numerales, y a través de

las numerosas sub-divisiones de éstos, señala los diversos actos o escritos que causan los impuestos y tasa. De donde, pues, es inexacto sostener, como lo pretende el apoderado de la contribuyente, que, porque “una Ley impositiva, como es la Ley de Timbre Fiscal, hecha la expedición de ciertos documentos”, “se trata de un impuesto, no de una tasa”, toda vez que esa misma Ley se encarga de desdecirlo: ella establece, en efecto, impuestos y tasas recaudables por medio de “timbres móviles” sobre actos o escritos; de modo que corresponde al intérprete determinar cuándo la exacción corresponde a uno u otro instituto fiscal, atendida su propia naturaleza y, principalmente, su particular fundamentación, como ya se dijo.

De otra parte, la Ley de Navegación, de 1944, vigente también durante el ejercicio reparado, establece que “por la expedición de la Licencia de Navegación se causará un derecho que se determinará también en la forma del artículo anterior”, es decir, no mayor de un bolívar ni menor de cinco céntimos de bolívar por cada tonelada de Registro y en ningún caso inferior a treinta bolívars en totalidad, “pero rebajado en un cincuenta por ciento (50 %) continúa diciendo el artículo 27 de la cantidad señalada por cada tonelada de registro, sin que en ningún caso pueda pagarse menos de quince bolívars...”

Y el Reglamento para la Expedición de Certificados de Matrícula, Patentes y Licencias de Navegación y Permisos Especiales dispone, en su artículo 23, que “el derecho causado por la expedición de la Licencia de Navegación, será el cincuenta (50%) por ciento del monto de los derechos que causaría la expedición de Patentes de Navegación al mismo buque”; y ésta, de acuerdo con el artículo 22 *ejusdem*, causa derechos de acuerdo con el tonelaje del buque, a cuyos efectos los ha catalogado en seis categorías. El mismo Reglamento previene, en su artículo 1º, que “los buques mercantes venezolanos sólo podrán usar la bandera nacional, y no podrán navegar sin el certificado de Matrículas y sin la Patente o la Licencia de Navegación o el Permiso Especial, según el caso”.

Finalmente, el Reglamento de Sanidad Marítima establece, en su artículo 10º, que “la Patente de Sanidad será expedida en los puertos venezolanos por los Médicos de Sanidad, dentro de las 48 horas que preceden a la salida del buque, sin cobrar emolumento alguno...”; y, en su artículo 15, que “los Médicos de Sanidad de los Puertos de Venezuela están obligados a remitir con oficio al Administrador de la Aduana, o a quien haga sus veces, una copia de cada Patente de Sanidad que expidieron..., para los efectos del pago del impuesto que prescribe la Ley de Renta Nacional de Estampillas para esta clase de documentos”, Ley ésta que fue sustituida por la mencionada Ley de Timbre Fiscal.

Por tanto, pues, el impuesto, a que alude la disposición feglamentaria transcrita, es el contemplado en la letra e) del numeral 8º del artículo 4º de la referida Ley de Timbre Fiscal.

Ahora bien; los documentos aduaneros, como bien se sabe, son comprobantes o certificaciones de hechos o circunstancias, o autorizaciones, exigidos por la legislación mercantil, marítima y sanitaria, en beneficio del comercio, de la seguridad, de la defensa y de la salud. Así, en lo que concierne al caso de autos, los manifiestos de carga son documentos en los que se detallan los efectos cargados a bordo del buque, con mención de todos los datos necesarios para su individualización; la licencia de navegación es un documento por el cual se autoriza a determinados buques para navegar entre puertos también determinados; y la patente de sanidad es el documento que acredita al Estado Sanitario del buque, de la tripulación y del pasaje.

Las exacciones fiscales que el Estado exige por la expedición de tales documentos, corresponden, a las llamadas, genéricamente, por la doctrina tasas administrativas: a aquéllas que, desde hace casi un siglo, comprendía la doctrina en el grupo de las mismas denominado "tasas de vigilancia y certificación"; que, en 1930, aparecían incluidas en el grupo de las tasas por otorgamiento de documentos probatorios y declarativos como "certificados y atestaciones de todas clases"; y que, tratadistas modernos llaman "tasas por acreditación de actos y expedición de comprobantes y documentos correspondientes": "por lo que atañe a la *expedición de comprobantes* —dice un autor sub-rayando el concepto—, su naturaleza de tasa es mucho menos discutible, siendo, asimismo, fácilmente determinables sus diversos caracteres y elementos constitutivos".

Con todo, conviene distinguir, en lo que concierne a la patente de sanidad, que la exacción, a que la misma dé lugar,, no se causa por su expedición, como claramente lo previene el artículo 10º del Reglamento de Sanidad Marítima, sino por la certificación o atestación de su contenido, cuya liquidación está a cargo del respectivo Administrador de la Aduana, como también lo previene el artículo 15 *ejusdem*. Por lo cual no hay lugar a deducir, como inexactamente lo hizo la recurrida, que, porque sea expedida por los Médicos de Sanidad "sin cobrar emolumento alguno" y la Ley Fiscal la sujete a una exacción que denomina impuesto, tal exacción haya de ser un impuesto y no una tasa como ciertamente lo es.

316.

CSJ - SPA  
G.F. Nº 55, 1968, pp. 40-41.

30-1-67

*La sobre-tasa de pilotaje causada por ser efectuada en horas inhábiles, tiene su fundamento en el derecho de habilitación.*

En virtud de lo expuesto, si a un día no feriado sigue otro feriado, siendo igualmente inhábiles las horas nocturnas del primero y todas las del segundo, hay lugar a considerar que dentro de aquéllas y éstas existen períodos o intervalos distintos de inhabilitación y que en cada uno de ellos, son exigibles los correspondientes derechos de habilitación. En efecto, es lógico que haya cierta proporcionalidad entre el tiempo en que los pilotos permanecen en el ejercicio de sus funciones, en horas inhábiles y la remuneración especial que reciben por sus servicios durante ellas.

Observa la Corte que la interpretación del texto legal en la forma que ha quedado expuesta, no significa que haya una distinción en la naturaleza jurídica del servicio de pilotaje, según se preste en horas hábiles o inhábiles, y en la de la retribución que corresponda. El servicio de pilotaje es legalmente el mismo, cualquiera que sean las horas —hábiles o inhábiles— en que se lo preste. “El pilotaje, para los efectos de esta Ley, consiste en la asistencia prestada a los capitanes de los buques por pilotos comisionados por el Estado para ejecutar este servicio”, establece su artículo 1º, sin dar lugar a distinción alguna. La única diferencia posible que, tanto legal como técnicamente, puede establecerse, consiste en que, cuando el servicio es prestado en las horas inhábiles de un período determinado o fracción de él, su prestación causa una sobre-tasa adicional denominada legalmente Derecho de Habilitación, cuyos beneficiarios directos son los funcionarios entre los cuales se le distribuye, conforme a lo previsto en el artículo 33 de la misma Ley; en tanto que el beneficiario inmediato de los derechos de pilotaje es el Fisco Nacional, conforme a lo prevenido en el artículo 30 *ejusdem*. Por lo demás, como puede observarse, la supuesta distinción no influye para nada en el problema que aparece de autos.

317.

CSJ - SPA  
G.F. N° 63, 1969, pp. 44-50

23-1-69

*El derecho de Estiba se causa, no por el uso en sí del puerto o de sus servicios, sino que es una contribución que fija el Ministerio de Hacienda para toda operación de carga y descarga que se efectúe.*

#### *Análisis del Caso*

De acuerdo con lo expuesto, las razones de hecho y de derecho en que se funda la actora en el presente caso son en esencia las mismas que en ella se basó para demandar la nulidad de la Resolución N° 337, de fecha 10 de abril de 1964, por la cual el Ministerio de Hacienda acordó anular la planilla N° 6 Af-N-1 que

había sido expedida por la Aduana de Puerto Cabello a cargo de la empresa demandante con motivo de la descarga de 19.999,900 kilogramos de un producto denominado "Toluel" traídos por el buque noruego "Selje" procedente de Corpus Christi, Estados Unidos de América.

En aquel juicio al igual que en éste, la contribuyente alegó que el Ministerio de Hacienda había incurrido en abuso de poder por haber violado la letra a) del artículo 5º de la Ley de Aduanas y el artículo 7º de la Resolución Nº 250, fechada el 30 de octubre de 1958, del aludido despacho ejecutivo y que así mismo había infringido el artículo 224 de la Carta Fundamental.

En tal oportunidad la Corte expresó su criterio sobre los puntos fundamentales de la controversia en los párrafos que a continuación se resumen en gracia de la brevedad:

"Cabe observar, en primer lugar, que al impugnar judicialmente la validez de un acto del Poder Público deben exponerse en el libelo de la demanda, por obvias razones de orden procesal, los fundamentos jurídicos de la acción ejercida, indicando específicamente los textos legales y constitucionales cuya infracción se denuncia; pues de otra manera se privaría a la Procuraduría General de la República, a quien corresponde defender la estabilidad de las ejecutorias de los órganos del Estado, de la oportunidad de conocer o impugnar oportunamente las bases jurídicas y aun las cuestiones de hecho que sirven de fundamento a la demanda. De acuerdo con este criterio, el alegato de inconstitucionalidad invocado por la recurrente en el acto de informes, resulta extemporáneo. No obstante dada la trascendencia que reviste la materia desde el punto de vista del interés nacional, conviene dejar esclarecida la cuestión planteada, y para ello la Sala observa:

El precepto constitucional citado consagra, en efecto, el principio de la legalidad fiscal, según el cual no puede exigirse el pago de ningún impuesto u otra contribución que no haya sido previamente establecida por la Ley. Y al explicar sus alegatos el representante de la Compañía recurrente expuso que, si bien bajo la vigencia de la Constitución de 1959 la prohibición se refería tan sólo a los impuestos, en su artículo 224 antes transcrito, amplió el alcance del precepto al hacer expresa referencia a "ninguna clase de impuesto u otra contribución"; quedando así incluidas las 'tasas', sin lugar a dudas, en el alcance de la prohibición.

Según los alegatos de la propia recurrente, la Resolución Nº 337 cuya nulidad se alega, tuvo su base jurídica inmediata en otra Resolución Ministerial, Nº 250, de fecha 30 de octubre de 1958, por la cual el Ministerio de Hacienda estableció las tarifas del servicio de caleta en Puerto Cabello; resolución que, a su vez fue promulgada con base en lo dispuesto por los artículos 9º y 17º del Decreto Nº 567 que reorganizó el funcionamiento de los servicios de Caleta y Estiba en Puerto Cabello, y fue promulgado el

17 de junio de 1947 por la Junta Revolucionaria de Gobierno, en uso de los amplios poderes que detentaba, inclusive la facultad de legislar por medio de decretos. El citado Decreto N° 567 no ha sido derogado, ni tampoco invalidado por decisión de la Corte Suprema de Justicia en pleno, conforme a lo dispuesto por la Constitución Nacional (artículo 215, ordinal 3° y artículo 216).

Por consiguiente, no procede, el planteamiento previo hecho por la parte recurrente, sobre inconstitucionalidad de dicha Resolución”.

Resuelta así dicha cuestión previa, procede la Sala a analizar y decidir de seguidas la cuestión de fondo en esta controversia, o sea, si habiendo sido autorizada la recurrente a efectuar las operaciones de descarga de los materiales aludidos sin utilizar los servicios de caleta y estiba, está o no obligada al pago de los derechos que le han sido exigidos conforme a la Ley.

A tal efecto, cabe notar que el artículo 224 de la Constitución dispone: “No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por la Ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”.

Según estas disposiciones es regla general del sistema fiscal venezolano, que todo impuesto o tasa establecidos por la Ley es de obligatorio pago por parte de todos los sujetos a quienes afecte. Como excepción a esa regla general, sólo la Ley puede conceder exención o exoneración determinándolas concretamente.

En el sistema legal que rige la actividad aduanera y, concretamente, los servicios de carga y descarga en los muelles nacionales, se encomienda al Ejecutivo Nacional “dictar las disposiciones relativas a la organización y funcionamiento de los Servicios Portuarios y fijar *las tasas que deban cobrar por la prestación de dichos servicios*” (Ley de Aduanas, artículo 5).

La legislación que regula los servicios portuarios y concretamente, en Puerto Cabello, determina la forma de realizar las labores de carga y descarga de los buques, estableciendo que esta actividad debe prestarla el Cuerpo de Estiba y Caleta del Puerto, mediante el pago de las tasas correspondientes.

Por consiguiente, sólo utilizando los servicios del Cuerpo de Caleta y Estiba y pagando en todo caso las tasas que se determinan, puede llevarse a cabo la carga y descarga de buques.

Sin embargo, el artículo 7 de la Resolución N° 250 del Ministerio de Hacienda de 30 de octubre de 1958, establece que “en los casos especiales en que, previa autorización del Ministerio, el despacho de mercancías, frutos u otros productos, se haga en *condiciones distintas* de las previstas en el Decreto que reorganizó los Cuerpos de Caleta y Estiba de la Aduana de Puerto Cabello, del 17 de junio de 1947, o en *condiciones diferentes* de las señaladas en la presente Resolución, el Ministerio de Hacienda *fijaría la*

*tarifa que deba cobrarse, con vista de los informes que suministre al respecto el Jefe de los Servicios Portuarios*".

Por tanto, si una persona, previa autorización del Despacho de Hacienda, descarga mercancías de un buque en un puerto particular, sin intervención del personal de caleta y estiba y sin utilizar ningún servicio de un puerto nacional, no realiza tal actividad en la forma normalmente prevista en el citado Decreto de 17 de junio de 1947 y en la Resolución de 30 de octubre de 1956.

Por consiguiente, sólo cabe aplicar en este supuesto el artículo 7 de esta última Resolución según el cual el "Ministerio de Hacienda fijará la tarifa que deba cobrarse, con vista de los informes que suministre al respecto el Jefe de los Servicios Portuarios".

No se trata, pues, del cobro de las *mismas tasas* que debe pagar el interesado cuando en forma normal descarga en el Puerto Nacional, sino de una contribución que debe fijar el Ministerio de Hacienda, en cada caso, según las circunstancias.

De otro modo operaría una exención no establecida expresamente en la Ley, contrariando lo dispuesto en el artículo 224 de la Constitución.

Igual criterio informa el artículo 47 del ya citado Decreto N° 567 de 17 de junio de 1947, en la cual se establece que el embarque o desembarque de carga en Puerto Cabello deberá hacerse por sus muelles; pero que, sin embargo, "el administrador de la Aduana podrá, en casos excepcionales y dando aviso inmediato al Ministerio de Hacienda, conceder autorización especial para cargar o descargar *fuera de los muelles*, de un barco a otro o en condiciones distintas determinados efectos o productos. El Ministerio de Hacienda, en tales casos determinará *los derechos que deban pagarse por las indicadas operaciones*".

Como se deduce de la norma que antecede, el pago de *derechos* está expresamente previsto para los casos en que el embarque o desembarque no se haga en el muelle de Puerto Cabello, sino *fuera de dichos muelles*, de un barco a otro, o, en general *en condiciones distintas a las normalmente previstas*.

Ahora bien, *condiciones distintas* a las normalmente previstas para la carga o descarga de un buque, pueden ser, entre otras las siguientes: a) que se empleen los muelles nacionales, pero no el personal de Servicio de Caleta y Estiba; b) que se utilice el personal y no los muelles nacionales sino un muelle particular; y, c) que no se haga uso ni de los muelles nacionales, ni del personal propio de un muelle particular.

Cuando en alguno de los casos señalados, el Legislador ha querido eximir de pago de todo derecho o contribución, la carga o descarga de un barco, así lo ha establecido en forma expresa en el Decreto.



Así lo demuestra lo estatuido en el artículo 13 del mismo Decreto, según el cual “los capitanes de lanchas nacionales de motor cuya capacidad no excede de 60 toneladas y los capitanes de buques de vela, cualquiera que sea su tonelaje, pueden utilizar la *propia tripulación* en las operaciones de carga o descarga y, en tales casos, *no habrá lugar al pago de derechos de estiba*”. Como puede observarse, si la circunstancia de utilizar en una operación de carga o descarga el personal del propio buque, fuese motivo suficiente para eximir del pago de las tasas respectivas, no habría sido necesario disponer expresamente que, en este caso, “no habrá lugar al pago de derecho de estiba”.

La disposición en referencia contempla un caso concreto de exención de derechos para lanchas y buques de vela que utilicen su propia tripulación para la carga o descarga; pero en tal caso el decreto expresamente consagra la exención. En cambio, para los demás buques no se establece una disposición similar, previéndose para todos los supuestos en que las operaciones de carga o descarga se efectúen en *condiciones distintas a las normales*, el pago obligatorio de los derechos especiales que determine el Ministerio de Hacienda.

Cabe finalmente destacar, que el Estatuto de Servicios Portuarios Nacionales, en el artículo 3º, dice: “La prestación de servicios portuarios en los Puertos en que funcionen Oficinas Aduaneras no podrá ser hecho por particulares sino mediante autorización del Ejecutivo Federal y con sujeción a *las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo o a las condiciones contractuales convenidas*”.

El caso de autos está incluido dentro de la previsión del citado artículo, pues se trata de un servicio portuario ocasional, en un puerto donde existe Oficina Aduanera, prestado por un particular autorizado por el Ejecutivo. Por tanto, como se expresa en la norma dicha, tal servicio ha de estar sujeto a las disposiciones reglamentarias vigentes, entre ellas, la del artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958 que ordena al Ministerio de Hacienda “fijar la tarifa que deba cobrarse”, en virtud de que la operación portuaria se hizo en condiciones distintas a las normales.

En consecuencia, el Ministerio de Hacienda procedió correctamente al anular la Planilla en la que se liquidaron a la actora las *tasas* por servicios de caleta que no habían sido prestados, y sustituir ese cobro por el de la tarifa especial de Bs. 5,50 por tonelada de carga. Fue, por tanto, bien aplicado en el presente caso el artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958, que expresamente autoriza ese cobro especial, cuando la operación portuaria se realiza en condiciones distintas a las indicadas en dicha Resolución, cual es el del supuesto que se ha analizado.

318.

CSJ - SPA  
G.F. N° 65, 1969, pp. 155-157

14-8-69

*El derecho de estiba se causa no por el uso en sí del puerto o de sus servicios sino que es una contribución que fija el Ministerio de Hacienda para toda operación de carga y descarga que se efectúe.*

*(En este mismo sentido decidió la Corte en Sentencia de fecha 29-9-69).*

Cumplidos los demás requisitos, procedimentales, fue devuelto el expediente a la Sala, se designó Ponente, se hizo la relación de la causa y se fijó día y hora para el acto de informes al que sólo concurrió el apoderado de la prenombrada empresa, quien consignó sus informes escritos, los cuales se ordenó agregar a los autos. La Corte dijo "Vistos" y en la oportunidad de decidir, pasa a hacerlo en los siguientes términos:

Según consta de autos, la Administración de la Aduana de Puerto Cabello expidió a cargo de la demandante la planilla N° 3 A F fechada el 10 de agosto de 1965, por contribuciones correspondientes al servicio de caleta y estiba, montantes a la cantidad de cuatro mil cuatrocientos bolívares, con dos céntimos (Bs. 4.400,02), causados con ocasión de la descarga de 200.001 kgs. de Alcohol Insopropílico, transportados por el buque "STOLD F SILDRA", procedente de Houston, Texas, Estados Unidos de América, efectos que fueron desembarcados en el puerto que tiene la mencionada Compañía en Borburata, en jurisdicción de la Aduana de Puerto Cabello, sin intervención del personal de caleta y estiba que presta sus servicios en la citada dependencia del Ministerio de Hacienda.

En escrito de fecha 16 de agosto de 1966, la contribuyente se dirigió al mencionado despacho para solicitar que anulara la planilla expedida a su cargo, alegando que los efectos indicados antes habían sido descargados íntegramente en un puerto de su propiedad, conforme a la autorización dada por el Ministerio de Hacienda, en fecha 8 de junio de 1965, usando la Compañía sus bombas y tuberías a los tanques de almacenamiento, y sin haber utilizado el personal de caleta y estiba de la Aduana de Puerto Cabello, ni los muelles e instalaciones existentes en ese puerto.

Con vista de dicho escrito el Ministerio de Hacienda en Resolución N° 844 de fecha 24 de setiembre de 1965, acordó la anulación de la planilla impugnada, y ordenó que se expidiera otra planilla, la cual fue emitida por la Aduana de Puerto Cabello el 22 de octubre de 1965, por un monto de un mil cien bolívares (Bs. 1.100), según consta del ejemplar que aparece agregado a los autos, a razón de Bs. 5,50 por tonelada, en conformidad con el artículo 7 de la Resolución N° 250 de 30 de octubre de 1958,

sobre tarifas para el cobro por tonelada de carga movilizada en Puerto Cabello.

Tales son los hechos alegados en su libelo por el abogado actor como fundamento de la acción.

En cuanto al derecho, el apoderado de la Compañía adujo en la oportunidad de demandar la nulidad de la resolución que al fijar tarifas para el cobro de tasas establecidas para el servicio de caleta y estiba, el Ministerio de Hacienda había violado las disposiciones del artículo 5º, letra b) de la Ley de Aduanas y el artículo 7º de la Resolución N° 250 del mismo despacho de fecha 30 de octubre de 1958, por lo cual había incurrido en abuso de poder, o sea en un vicio que acarrea la nulidad del acto.

Posteriormente, en las conclusiones escritas presentadas en el acto de informes, el abogado de la contribuyente alegó también que el prenombrado despacho ejecutivo al dictar la resolución cuya nulidad se pretende, había violado además el artículo 224 de la Constitución vigente, puesto que se había fundado en la citada Resolución 250 del Ministerio de Hacienda, cuyas disposiciones habían quedado virtualmente derogadas, por la preindicada norma constitucional.

De acuerdo con lo expuesto, las razones de hecho y de derecho en que se funda la actora en el presente caso son en esencia las mismas en que ella se basó para demandar la nulidad de la Resolución N° 337, de fecha 10 de abril de 1964, por la cual el Ministerio de Hacienda acordó anular la planilla N° 6 Af-M-1 que había sido expedida por la Aduana de Puerto Cabello a cargo de la empresa demandante con motivo de la descarga de 19.999,900, kilogramos de un producto denominado "Toluol" traídos por el buque noruego "Seije" procedente de Corpus Christi, Estados Unidos de América.

En aquel juicio al igual que en éste, la contribuyente alegó que el Ministerio de Hacienda había incurrido en abuso de poder por haber violado la letra a) del artículo 5º de la Ley de Aduanas y el artículo 7º de la Resolución N° 250, fechada el 30 de octubre de 1958, del aludido despacho ejecutivo y que así mismo había infringido el artículo 224 de la Carta Fundamental.

En el fallo dictado en dicho juicio este Tribunal llegó a la conclusión de que el Ministerio de Hacienda había procedido correctamente al anular la planilla en la que se liquidaron a la actora las tasas por servicios de caleta y estiba que no había sido prestado y al sustituir ese cobro por el de la tarifa especial de Bs. 5,50, por tonelada de carga, aplicando al caso el artículo 7º de la Resolución N° 250 de fecha 30 de octubre de 1958, que, expresamente, autoriza ese cobro especial, cuando la operación portuaria se realice en condiciones distintas a las indicadas en dicha Resolución, cual es el del supuesto que se ha analizado.

Y por cuanto las razones expuestas en dicho fallo son también aplicables al caso de autos, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, las da por reproducidas en esta decisión y consecuencialmente, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda intentada por la Compañía Shell de Venezuela Limited, contra la Resolución del Ministerio de Hacienda, Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, N° 844, de fecha 24 de setiembre de 1965, a que se contraen estas actuaciones.

319. CSJ - SPA 29-12-69  
G.F. N° 66, 1969, pp. 54-55

*El derecho de estiba se causa, no por el uso en sí del puerto o de sus servicios; en una contribución que fija el Ministerio de Hacienda para toda operación de carga y descarga que se efectúe.*

La contribuyente solicitó la anulación de la referida planilla "por no haberse prestado servicio alguno en la descarga del producto..." En vista de tal solicitud el Ministerio de Hacienda dictó la Resolución N° 127, de fecha 16 de marzo de 1962, fijando tarifa especial de cinco bolívares con cincuenta céntimos por tonelada (Bs. 5,50) "para la liquidación de las tasas de caleta correspondiente a la descarga en condiciones distintas a las previstas en el Decreto Reglamentario respectivo", anulando la planilla anteriormente expedida.

El apoderado de la Compañía alega que tal Resolución viola las disposiciones del artículo 5°, letra b) de la Ley de Aduanas y el artículo 7° de la Resolución N° 250 dictada por el Ministerio de Hacienda el 30 de octubre de 1958, por lo cual solicita la nulidad de la misma.

En sentencias dictadas con fechas 2-7-68 y 29-7-69, la Corte ha resuelto casos similares al planteado en este recurso y en las cuales tanto el recurrente, la misma empresa Shell de Venezuela Limited, como el representante de la Nación han alegado idénticos argumentos a los producidos en esta oportunidad.

En los fallos mencionados, la Corte llegó a la conclusión de que el Ministerio de Hacienda había procedido correctamente al anular la primera planilla y dictar la Resolución recurrida ordenando la tarifa especial de (Bs. 5,50) por tonelada de carga, aplicada al artículo 7° de la Resolución N° 250 de fecha 30-10-1958, que expresamente autoriza ese cobro especial, en los casos en que la operación portuaria se efectúe en condiciones distintas a las indicadas en dicha Resolución.

Véase Nos. 102, 226, 311, 392, 393, 568.

C. *Prescripción de créditos fiscales*

320. CF 22-5-56  
G.F. N° 12, 1956, p. 87

*La prescripción se cumple por cualquier acto del Fisco que evidencie la voluntad de éste de hacer valer sus derechos, traducida en la forma autorizada por la Ley.*

Mas es perfectamente conocido el criterio tanto de la Junta como de la Corte respecto a la cuestión. La Junta de Apelaciones en la sentencia recurrida no ha hecho sino confirmar el criterio sostenido por el Fisco Nacional, criterio declarado por este Alto Tribunal como justo, preciso y perfectamente adecuado al campo administrativo fiscal, como puede verse del fallo de 16 de julio de 1954, donde la Corte expresa: "*En materia fiscal, es unánimemente aceptado por la doctrina que no sólo se opera la interrupción de la prescripción por la demanda judicial y los actos procesales, sino por todos aquellos actos que evidencien la voluntad del Fisco de hacer valer sus derechos, traducida en forma autorizada por la Ley. Y de allí que, a la par de la compulsión judicial y el reclamo por vía administrativa, no son menos eficaces para lograr tal finalidad los actos propios de la Administración interna dirigidos para recabar lo que al Fisco se deba, tales como las actas levantadas por los fiscales del Ramo y la consiguiente liquidación. Tanto es así, que el acto administrativo fiscal tiene por su propia virtualidad características de acto compulsatorio*".

321. CSJ - SPA 15-7-64  
G.F. N° 45, 1964, pp. 52-57

*Son medios idóneos para interrumpir los derechos del Fisco el requerimiento de la declaración, el acta fiscal y la liquidación fiscal.*

La Corte observa a este respecto, que es verdad, como lo tiene establecido la jurisprudencia, de manera ya constante y reiterada, que, entre otros, son medios idóneos para interrumpir la prescripción de los derechos del Fisco, en la materia relativa a este Impuesto, las Actas Fiscales, levantadas por los funcionarios competentes y con las respectivas formalidades legales y reglamentarias, en las cuales se consignen los reparos que la Administración formule a los contribuyentes, y las Planillas de Liquidación del Im-

puesto que la Administración expida, bien con base en la declaración *bona fide* de aquéllos, o bien como consecuencia de reparos formulados.

Sin embargo, la Corte considera necesario determinar los justos y razonables alcances que, en lo que se refiere a su propio mérito en materia de prescripción, tengan tales actos, de modo que, de acuerdo con las normas legales pertinentes y con los mejores principios doctrinarios sobre el particular, no se menoscaben ni la institución de la prescripción y, de consiguiente, la paz jurídica y la estabilidad y seguridad de las situaciones y relaciones, a que aquélla propende, ni la correcta tuición de los superiores intereses del Fisco.

A tales efectos, juzga la Corte conveniente distinguir, ante todo, los impuestos causados durante un determinado ejercicio, pero no liquidados al menos en su totalidad, y los impuestos causados y liquidados, así lo hayan sido parcialmente. Es verdad que, respecto de unos y otros, existe identidad de término: cinco años, para la prescripción de la obligación de su pago. Pero también es verdad que respecto de unos y otros existe diversidad de medios para interrumpir esa prescripción.

En efecto, la falta de liquidación del impuesto ya causado puede obedecer a omisión de la declaración de rentas o a omisión de rentas en la declaración. En estos casos, en que el contribuyente no haya presentado su declaración de rentas para un ejercicio determinado, o haya omitido algunas en ella, la prescripción empieza a correr a partir del último día del lapso" en que haya debido presentarla; pero ella puede ser interrumpida por cualquier requerimiento formal que la Administración haga al contribuyente omiso; por las investigaciones fiscales que la misma le practique, consignadas formalmente en las respectivas Actas Fiscales; y, principalmente, por la expedición, por ella, de la planilla de liquidación del impuesto. Cualquiera de estos tres instrumentos, que enunciativamente se mencionan, —requerimiento de la declaración, acta fiscal y liquidación fiscal—, interrumpen, de manera general y absoluta, la prescripción que de los derechos del Fisco haya empezado a correr; es decir, a partir de la fecha de cualquiera de esos actos, empieza a correr un nuevo término de prescripción, de modo que, dentro de los cinco años subsiguientes a los mismos, la Administración puede, más aun, debe, ejercer las atribuciones que en materia de fiscalización, liquidación y recaudación del impuesto le confieren la Ley y el Reglamento.

Ahora bien, tratándose de impuestos ya liquidados, conviene asimismo distinguir el doble mérito que, bajo este aspecto, puede atribuirse a la expedición de la planilla de liquidación fiscal. Esta, en efecto, al tiempo que interrumpe, como ya se dijo, la prescripción de los derechos del Fisco, o, dicho lo mismo de otro modo, la de la obligación abstracta de pagar el impuesto, establecida en la Ley, abre, a partir de la fecha en que su pago se hace

exigible, el término de prescripción de la obligación *concreta* de pagar el impuesto liquidado e individualizado en dicha planilla; pero esta última prescripción puede ser interrumpida por cualquier requerimiento, judicial o extrajudicial, de cobro, que al contribuyente en mora haga la Administración, por cualquier medio considerado legal o jurisprudencialmente idóneo para lograr tal efecto; y, en fin, por cualquier acto del contribuyente, que traduzca su voluntad de reconocer los derechos del Fisco; en una palabra, por los medios indicados por el Derecho Común, conforme a los Artículos 1969 y 1973 del C.C., en concordancia con el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Entre tales actos, sin embargo, no puede comprenderse, como lo entendió la recurrida, el de la “apelación” que, contra la planilla liquidada, el contribuyente interponga para ante el Tribunal competente: de acuerdo con las exigencias de la lógica jurídica, resulta obligado considerar que tal acto, antes de constituir un presunto reconocimiento de los derechos del Fisco, que permitiera derivar su idoneidad como medio interruptivo de la prescripción, constituye, por el contrario, la negación, total o parcial, de esos mismos derechos, distinto sería el caso, si el proceso judicial a que da lugar la apelación —cuya iniciación consideró la recurrida que interrumpió la prescripción—, se iniciara a instancia del Fisco-acreedor; pero, iniciado, como se lo inicia según la Ley, a instancia del contribuyente-deudor, para discutir precisamente en él la existencia y legalidad *lato sensu*, de los derechos del Fisco-acreedor, no resulta razonable deducir que tal discusión tenga, efecto alguno interruptivo de la prescripción de la obligación del contribuyente-deudor.

Por consiguiente, si expedida la planilla de liquidación, la prescripción de la obligación del pago del impuesto liquidado en ella empieza a contarse, conforme a lo dispuesto en el Artículo 58 de la citada Ley Orgánica, “desde la fecha en que la contribución se hizo exigible, como tal fecha de exigibilidad habrá de considerarse, normalmente, la de vencimiento del plazo señalado para su pago en el texto de la misma planilla. Pero, si el contribuyente o deudor ejerce contra dicha planilla los recursos que la Ley le confiere, es lo lógico y lo jurídico pensar que, conforme a la legislación sobre la materia, la fecha de exigibilidad de la planilla recurrida queda aplazada, como consecuencia, precisamente, de la interposición del recurso; y que, durante su tramitación, mal ha podido transcurrir válidamente ningún término de prescripción, pues que éste sólo puede transcurrir cuando el crédito se ha hecho líquido y exigible y, en este supuesto, si bien se lo ha hecho líquido, aún no se lo ha hecho exigible. Es decir, la interposición del recurso no interrumpe prescripción alguna, como ya se dijo, ni siquiera la suspende, sino que la impide: se crea, así, una situación análoga a la prevista en el Ordinal 4º del Artículo 1965 del C.C., según el cual “no corre tampoco la prescripción: ...respecto de cualquiera otra

acción cuyo ejercicio esté suspendido por un plazo, mientras no haya expirado el plazo”, toda vez que la acción del Fisco-acreedor, para hacer definitivamente efectivo el pago del impuesto liquidado en la planilla recurrida, ha quedado diferida hasta la conclusión definitiva del recurso mismo, la cual implica la consumación de los plazos legales establecidos para ello. Tramitado el recurso y concluida su tramitación por una sentencia definitivamente firme y ejecutoriada o por cualquier otro acto al cual la Ley atribuya los efectos de una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada, el Fisco, en la hipótesis de que tales actos le sean total o parcialmente favorables, resulta dotado de la correspondiente acción de cobro que sólo se sefiere al monto del crédito fiscal que ha sido objeto del respectivo debate judicial y, lógicamente, ninguna relación hace a los posibles derechos que el Fisco pueda tener contra el mismo contribuyente respecto del mismo ejercicio económico a que se refería la planilla discutida y, menos aún, respecto de otros ejercicios económicos, como parece haberlo entendido la recurrida, al vincular el presente proceso con otros, por haber sido conducidos entre las mismas partes, y que culminaron con las mencionadas sentencias de la Corte Federal, de fechas dieciocho de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro y ocho de julio de mil novecientos cincuenta y cinco. Y ello tiene que ser necesariamente así, tanto en virtud del principio procesal de la relatividad de la cosa juzgada, como en razón de los principios jurídico-impositivos de la anualidad del impuesto y de la autonomía del ejercicio económico-fiscal, que son de aplicación general en la materia.

De acuerdo, pues, con el criterio antes expuesto, pasa la Corte a examinar el caso de autos, para lo cual observa:

La prescripción de los derechos del Fisco se habría consumado, normalmente, el treinta de junio de mil novecientos cincuenta y cuatro, fecha ésta en que vencían los cinco años contados a partir de la fecha (treinta de junio de mil novecientos cuarenta y nueve) en que a su vez venció el lapso para presentar la declaración de rentas correspondiente al ejercicio de 1948 a los efectos del Impuesto Adicional. Pero, como tal declaración fue presentada por la contribuyente el treinta y uno de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, y su presentación es también un medio idóneo para interrumpir la prescripción que está corriendo, ésta se habría consumado entonces el treinta y uno de agosto de mil novecientos cincuenta y cuatro. Sin embargo, como las planillas de liquidación del impuesto son, como ya se dijo, instrumentos idóneamente interruptivos de la prescripción, es evidente que ésta fue nuevamente interrumpida el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, fecha en la cual la Administración expidió, a cargo de la contribuyente, la citada Planilla N° 90.501, con base en la declaración *bona fide* de sus rentas. Y, habiendo sido recurrida esta planilla por la contribuyente, el recurso sólo impidió que empezara a



correr la prescripción de la obligación de pagar el impuesto liquidado en ella; de modo que, concluido el recurso por la sentencia de la Corte Federal, de fecha ocho de julio de mil novecientos cincuenta y cinco, no puede decirse que, a partir de esta fecha, empezó a correr un nuevo término de prescripción quinquenal que amparara todos los posibles derechos del Fisco relacionados con el ejercicio reparado, sino que, a partir de esa fecha, se dotó al Fisco de la respectiva acción de cobro de la Planilla de Liquidación que quedó definitivamente firme en virtud del fallo judicial.

De otra parte, observa la Corte que, según aparece de los autos, con posterioridad a la fecha de la emisión de la planilla mencionada, el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, bastante para interrumpir la prescripción de todos los derechos del Fisco relacionados con el ejercicio de 1948, al cual se refieren dicha planilla y la cuestionada en este proceso, la Administración produjo, como acto de idoneidad análoga, el Acta Fiscal N° 1, levantada con fecha quince de junio de mil novecientos cincuenta y seis, y, en su consecuencia, la Planilla N° 90.028, de fecha treinta del mes y año citados, aquí discutida.

Ahora bien, entre el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno, fecha de la última interrupción de la prescripción, y el quince de junio de mil novecientos cincuenta y seis, fecha de la mencionada Acta Fiscal, habían transcurrido ya cinco años y, aproximadamente, cuatro meses; es decir, el Acta Fiscal fue levantada con posterioridad a la consumación de la prescripción, pues ésta se había operado el diecinueve de febrero de 1956.

Por consiguiente, la Corte considera en este caso ineficaz, como instrumento interruptivo de la prescripción, la mencionada Acta Fiscal, y, asimismo, en su consecuencia, la Planilla de Liquidación expedida con base en los reparos formulados en dicha Acta. Así se declara.

322. CSJ - PA  
G.O. N° 29236, 8-6-70

30-4-70

*Los oficios enviados por las Inspectorías Fiscales al Contribuyente evidencian la voluntad del Fisco de hacer efectivo su crédito.*

Partiendo de estas consideraciones generales, procede la Sala a examinar si dentro del término establecido en la ley de la materia, se realizaron actos adecuados para interrumpir la prescripción. A este respecto es de notar que dicho término comenzó a correr el día en que se expidió la planilla de liquidación —6 de noviembre de 1961— y que, por lo tanto ha debido concluir el 6 de noviembre de 1966. Dentro de ese lapso la Inspectoría de la Renta dirigió

a la contribuyente dos oficios —en marzo y abril de 1962, respectivamente—, cuyo texto revela claramente la voluntad del Fisco de hacer efectivo su crédito, ante los tribunales de justicia, por haber resultado infructuosas las gestiones de cobro extrajudicial hasta entonces efectuadas por los funcionarios fiscales; pero aunque dichos oficios contienen requerimientos aptos para interrumpir la prescripción, ni de su texto ni de otros elementos de autos, aparece que los mismos fueran comunicados a su destinataria en forma que permita cuando menos presumir, fundadamente, que llegaron a conocimiento de ella.

Empero, como el acreedor acudió efectivamente a la vía judicial y demandó el pago de su crédito en escrito fechado el 4 de noviembre de 1965, es necesario examinar si, de acuerdo con las pruebas producidas, la demanda llegó a conocimiento de la contribuyente antes de que venciera el término de la prescripción. Sobre este particular la Corte observa que el primero y más inmediato deber del defensor *ad-litem* es ponerse en comunicación con la persona cuya defensa le haya sido encomendada por el tribunal, a fin de enterarla de todos los pormenores del juicio y solicitar las instrucciones pertinentes. En autos consta que el doctor Alvarez Amengual, en cumplimiento de ese deber, se entrevistó en varias oportunidades, con su defendida, en la primera quincena de junio de 1966, y que, en el curso de ellas la impuso de que “estaba demandada por el Fisco Nacional”. Consta así mismo de autos, que el apoderado de la contribuyente tenía en su poder una carta que según propia declaración fue dirigida por Alvarez Amengual a la contribuyente el 1º de junio de 1966, carta que el tribunal no accedió a incorporar al expediente del juicio —conforme a lo pedido por el mencionado apoderado— al oponerse a ello el remitente, invocando el secreto profesional.

Tales elementos de convicción son suficientes, a juicio de la Corte, para demostrar que en el caso de autos se cumplieron las condiciones esenciales para que el requerimiento hecho por el acreedor en el libelo de demanda surta el efecto interruptivo que le atribuye el legislador a actos de esa naturaleza en el artículo 1969 del Código Civil.

323.

CSJ - SPA  
G.F. N° 68, 1970, pp. 119-120

4-6-70

*Las normas del derecho común en cuanto a la interrupción de la prescripción de los derechos de crédito son aplicables a los créditos fiscales por razón de impuesto sobre la renta.*

Para decidir la Corte observa:

La cuestión planteada se limita a determinar cuál es el mérito probatorio de los documentos aportados por la actora para fundamentar su afirmación de que la prescripción opuesta por la ejecutada había sido interrumpida en tiempo útil. Las normas del derecho común en cuanto a la interrupción de la prescripción de los derechos de crédito son aplicables, como lo ha decidido esta Corte, al crédito fiscal por razón de impuesto sobre la renta; por tanto, es suficiente a tal efecto el requerimiento de cobro que se haga al contribuyente. Más ello no significa que puedan pasarse por alto las normas que son propias de derecho administrativo en cuanto a la formación y la manifestación de la voluntad de la Administración; el requerimiento debe ser hecho por un funcionario competente y debe ser notificado al deudor a fin de que produzcan los efectos jurídicos correspondientes y así lo han decidido los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, en lo que concierne a esta materia, y lo ratifica esta Sala Político-Administrativa. La prueba de la notificación corresponde, como es lógico, a la Administración, la cual puede valerse de todos los medios idóneos para ello.

En el caso de autos, la Representación Fiscal afirma que la Administración Seccional del Impuesto sobre la Renta de la I Circunscripción —evidentemente competente para hacerlo— manifestó su voluntad de exigir el pago de las cantidades adeudadas por la contribuyente, y que tal voluntad fue hecha del conocimiento de esta última. Para probar estos extremos produjo “el oficio dirigido a Sindicato Las Minas C.A. identificado bajo el número: 5227 de fecha 17 de junio de 1963 (...) y la constancia de recibo, identificada bajo el N° 5227 y debidamente firmada como recibida en fecha 22 de junio de 1963”.

Por lo que toca al primero de los documentos mencionados, el cual corre al folio 16 del expediente, se trata de una copia al carbón que no aparece autorizada con su firma por funcionario alguno, ni está amparada por la autenticidad que conforme a la Ley de Sellos revisten los actos o mandatos de los funcionarios de la Nación cuando han sido autorizados con el correspondiente sello. Tampoco se trata de una copia certificada por funcionario competente para ello, con las formalidades debidas; razones todas éstas por las cuales no puede atribuírsele valor suficiente a dicho documento, como prueba de manifestación de la voluntad administrativa capaz de interrumpir la prescripción.

En sentencia reciente, (30 de abril de 1970) esta Sala estableció que “de acuerdo con la interpretación que los tribunales y los autores dan en nuestro país, a las disposiciones legales sobre la materia, los actos del acreedor aptos para interrumpir la prescripción constan de un elemento principal y de otro accesorio o complementario, pero cuya concurrencia es igualmente necesaria para que aquellos surtan los efectos que la ley les atribuye. El primero de dichos elementos consiste en un requerimiento formal —u otro

acto que la ley equipare a éste— dirigido por el acreedor al deudor, para exigir y obtener el pago de su crédito; el segundo, es la comunicación de ese requerimiento al obligado, con el propósito de que se entere de que el acreedor está decidido a obtener la cancelación de la deuda” y mal puede considerarse como un requerimiento formal una simple copia, sin firma, sello ni aún membrete que identifique la oficina de la cual se dice emanar.

Por tales razones la Sala considera, y así lo declara, que tal copia no constituye medio idóneo para interrumpir la prescripción, por lo cual considera innecesario proceder a considerar la eficacia jurídica de la “constancia de recibo” traída a los autos junto con la copia que ha sido objeto de las precedentes consideraciones.

324. CSJ - SCCMT 16-1-73  
Doctrina PGR 1972, Caracas, 1973, pp. 451-453

*La prescripción de créditos fiscales municipales es de 10 años por aplicación analógica de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.*

Dispone el Art. 4º del Código Civil que “si no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas”. Consagra así esta norma lo que se denomina la aplicación analógica y para lo cual se le señala al Juez la manera de proceder.

Ahora bien: en el caso de autos, es indiscutible que hay semejanza entre la periodicidad de los pagos enumerados en el artículo 1980 del Código Civil y los pagos trimestrales previstos en la “Ordenanza sobre Casas, Edificios y Terrenos sin Construir” y acerca de los cuales ésta no fija un término de prescripción, lo cual conduciría a pensar como lo ha hecho la recurrida, que esos pagos prescriben por el transcurso de tres años, por aplicación analógica del citado artículo 1980 del Código Civil.

Ocurre, sin embargo, que el artículo 4º arriba mencionado, recomienda tener en cuenta para la analogía no sólo normas legales que regulen *casos semejantes*, sino también las que gobiernen *materias análogas* y no hay duda de que no siendo la obligación de pagar impuestos municipales de derecho civil o privado, sino más bien de derecho público municipal, por ser una obligación de naturaleza tributaria, la analogía hay que buscarla en aquellas leyes que regulen *materias análogas* por su naturaleza y no simplemente “casos semejantes”, de naturaleza diferentes.

En el caso presente —se repite— se está en presencia de una obligación tributaria especial y no de una obligación civil ordinaria. Por consiguiente, la analogía deberá buscarse entonces no en el caso semejante del artículo 1980 del Código Civil, regulador de

obligaciones civiles ordinarias, sino en la materia análoga contenida en el derecho tributario común y que en el caso concreto resulta ser lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional acerca de la prescripción de los pagos al Fisco, cuando una ley especial no disponga otra cosa.

Por otra parte, para que pueda darse la aplicación analógica —dice Geny— es necesario que “haya identidad de la substancia jurídica” y nadie podrá discutir que ésta existe con más fuerza entre los pagos municipales y los pagos nacionales; por ser ambos tributarios y no civiles. De aquí que para llenar las lagunas o vacíos del derecho tributario especial (contribuciones estatales o municipales) deberá ocurrirse al derecho tributario común antes que al derecho ordinario común. Tratándose de pagos fiscales municipales la norma sería entonces la del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y no la del artículo 1980 del Código Civil.

Los principios sobre aplicación analógica que se dejan sustentados encuentran una mayor justificación en el caso de autos, si se tiene en cuenta que conforme al artículo 233 de la Constitución Nacional “las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables”.

Hizo, por tanto, la recurrida una errónea aplicación del artículo 1980 del Código Civil que resulta así infringido, al declarar que la prescripción de tres años consagrada en este artículo tenía vigencia para los pagos previstos en la Ordenanza arriba citada, en vez de declarar que esa prescripción era de diez años, por aplicación analógica, correctamente entendida del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional al caso no previsto en la misma Ordenanza, que resulta igualmente violado por falta de aplicación. Todo lo cual hace precedentes las denuncias examinadas.

La Corte quiere dejar bien claro que no se trata en el caso presente de revisar la aplicación de normas legales contenidas en Ordenanzas Municipales, lo cual, como es sabido, escapa a la censura de Casación, sino de la infracción de normas nacionales sobre prescripción de obligaciones, al ser aplicadas a deudas tributarias municipales.

325.

CSJ - SPA

13-2-73

G.O. N° 1613 Extr., 26-9-73, pp. 24-25

*Las prescripciones breves en materia fiscal son aquellas expresamente señaladas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.*

### *Motivación*

De acuerdo con lo expuesto, antes de la fecha en que fue reformada la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en el año de 1942, el Fisco Nacional no podía invocar las prescripciones breves que entonces establecía el Código Civil en sus artículos 2.055 y 2.057, en razón de que, conforme al artículo 69 de la citada ley, todo crédito contra el Fisco prescribía a los diez años, contados desde la fecha del acto que había dado origen a la acreencia.

En consecuencia, en materia de prescripción la situación del Fisco era peor que la de los particulares respecto de aquellos acreedores que tuvieran contra él créditos provenientes de algunas de las causas señaladas en los artículos 2.055 y 2.057 del Código Civil.

Sin embargo, en 1942 el legislador puso fin a esa desigualdad al añadir al aludido artículo 69 un aparte concebido en los siguientes términos:

“Respecto a las prescripciones más cortas que establece el Código Civil en el artículo 2.055 y en los numerales 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 10 y 11 del artículo 2.057, regirán los lapsos en ellos establecidos”.

En virtud de esta reforma el término ordinario de prescripción establecido en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, quedó reducido a cinco y tres años, respectivamente, en cuanto a las obligaciones a que se refieren los dos citados artículos del Código Civil.

La exclusión de las obligaciones a que se contraen los ordinales 2 y 9º del artículo 2.057, de la enumeración hecha en el artículo 69, se justifica plenamente porque los registradores, jueces, secretarios, escribientes y alguaciles no pueden llegar a ser acreedores del Fisco Nacional por los conceptos indicados en tales disposiciones, estando como están obligados a prestarle gratuitamente los oficios de su Ministerio, cuando en razón de sus funciones deben intervenir en algún acto o diligencia a requerimiento de autoridad competente.

La concordancia que entonces se estableció entre las citadas disposiciones del Código Civil y de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional desapareció al ser reformado dicho Código en el mismo año de 1942, no sólo porque cambió la numeración de los artículos que establecen las prescripciones breves sino también el contenido de los mismos.

En efecto, según el artículo 1.980 del nuevo Código (que es el correspondiente al artículo 2.055 del Código derogado) “Se prescribe por tres años la obligación de pagar los atrasos del precio de los arrendamientos, de los intereses de las cantidades que los devenguen y, en general, de todo cuanto deba pagarse por años o por plazos periódicos más cortos”.

Y de acuerdo con el artículo 1.982 (que corresponde al artículo 2.057 del Código derogado) “Se prescribe por dos años las obligaciones de pagar:

1º Las pensiones alimenticias atrasadas.

2º A los abogados, a los procuradores, y a toda clase de curiales, sus honorarios, derechos, salarios y gastos.

El tiempo para estas prescripciones corre desde que haya concluido el proceso por sentencia o conciliación de las partes, o desde la cesación de los poderes del procurador, o desde que el abogado haya cesado en su Ministerio.

En cuanto a los pleitos no terminados, el tiempo será de cinco años desde que se haya devengado los derechos honorarios, salarios y gastos.

3º A los registradores, los derechos de los instrumentos que autorizaren, corriendo el tiempo para la prescripción desde el día del otorgamiento.

4º A los agentes de negocios, sus salarios; y corre el tiempo desde que los hayan devengado.

5º A los médicos, cirujanos, boticarios y demás que ejercen la profesión de curar, sus visitas, operaciones y medicamentos; corriendo el tiempo desde el suministro de éstos o desde que se hayan hecho aquéllas.

6º A los profesores, maestros y repetidores de ciencias, letras y artes, sus asignaciones.

7º A los ingenieros, arquitectos, agrimensores y liquidadores, sus honorarios contándose los dos años desde la conclusión de sus trabajos”.

8º A los dueños de casas de pensión, o de educación e instrucción de toda especie, el precio de la pensión de sus pensionistas, alumnos o aprendices.

9º A los comerciantes, el precio de las mercancías que vendan a personas que no sean comerciantes.

10º A los jueces, secretarios, escribientes y alguaciles de los Tribunales, los derechos arancelarios que devenguen en el ejercicio de sus funciones; contándose los dos años desde la ejecución del acto que haya causado el derecho.

11. A los sirvientes, domésticos, jornaleros y oficiales mecánicos, el precio de sus salarios, jornales o trabajo.

12. A los posaderos y hoteleros, por la comida y habitación que hayan dado”.

Al comparar estas disposiciones con sus correspondientes del Código anterior, se observa que fueron reducidos a tres y dos años los lapsos antes señalados para las prescripciones breves, y que las obligaciones provenientes de pensiones alimenticias a las que se refería el codificador en el ordinal 1º, del artículo 2.055, pasaron a ocupar el lugar del ordinal 1º del artículo 2.057, lo cual determinó un cambio en la numeración de todos los ordinales que anteriormente formaban este artículo.

A causa de este cambio las obligaciones indicadas en los ordinarios 2º y 9º del artículo 2.057 dejaron de ser las mismas que actualmente

aparecen con dichos números en el artículo 1.982 del Código vigente. Pero esta falta de coincidencia no justificaba una interpretación del artículo 69 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que desconociera la primitiva intención de legislador de someter los créditos contra el Fisco Nacional provenientes de las causas determinadas en los aludidos artículos 2.055 y 2.057 del Código Civil a los lapsos establecidos en ellos, dejando a salvo, por la razón ya indicada, los ordinales 2º y 9º del último de dichos artículos.

Y aún cuando es cierto que al reformarse en 1947 el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, se modificó el número de los artículos que se mencionan en su último aparte, pero no el de los ordinales en él enumerados, no hay ninguna razón que haga suponer que el motivo de la reforma fuera otro que armonizar el texto de dicha norma con el nuevo articulado del Código Civil.

Por lo tanto, la Corte considera que las obligaciones que han quedado fuera del campo de aplicación del único aparte del artículo 69 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional son las señaladas en los ordinales 3º y 10, del artículo 1.982 del Código Civil vigente, los cuales corresponden a los ordinales 2º y 9º del Código derogado.

Es de notar que las prescripciones breves tiene por objeto obligaciones de poca monta, que por las circunstancias en que se contraen no constan generalmente de título y cuyo pago es exigido casi inmediatamente después que se producen las causas que las originan, salvo convención expresa en contrario. Dichas prescripciones se fundan además en una presunción de pago, la cual, no obstante ser *juris tantum*, solamente puede ser destruida por el juramento deferido por el acreedor al deudor que se exceptione oponiendo a la demanda algunas de las prescripciones breves.

Además, sostiene la doctrina y afirma la jurisprudencia que tales prescripciones son establecidas teniendo en cuenta principalmente el beneficio del deudor a quien no debe obligarse a conservar por largo tiempo innumerables comprobantes de pago, ni a presentarlos en juicio cuando de acuerdo con los usos y costumbres, no se haga constar por escrito la cancelación de la deuda.

326.

CSJ - SPA

21-3-73

G.O. N° 30200, 8-9-73, p. 226.216

*Si no se ha previsto en la legislación especial un determinado lapso de prescripción, rige la prescripción general establecida en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.*

Como lo ha establecido la Corte en recientes decisiones, a falta de una disposición específica que regule la prescripción en una



determinada legislación fiscal especial, como es el caso de la Ley Orgánica del Servicio Consular, la norma aplicable es la contenida en la legislación fiscal general o sea en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional (artículo 58), la cual por esto mismo tiene el carácter de disposición supletoria en materia de prescripción de contribuciones fiscales; y así se declara.

Véase Nos. 121, 568.

#### D. La Ley Tributaria

327. CFC - SPA 30-4-41  
M. 1942, pp. 202-203

*Todo acto de gobierno mediante el cual se pretende crear un impuesto Nacional, es nulo porque estos, sólo los puede crear el Poder Legislativo.*

Ahora bien, la caleta de los puertos de la República constituye en efecto un servicio nacional creado por la Ley de Aduanas, que autoriza al Ejecutivo Federal para fijar la tarifa de los derechos correspondientes por su prestación, siendo esta tarifa una tasa o retribución del servicio prestado, sin que en modo alguno pueda considerarse como un impuesto, ya que existe una distinción precisa entre los caracteres propios de unos y otra.

Los impuestos, como lo enseñan la doctrina y la jurisprudencia, se sancionan en virtud del poder de soberanía del Estado y no requieren afectación particular. El Estado tiene la facultad de destinarlos a las funciones de gobierno que considere apropiadas, sin que el contribuyente pueda exigir a cambio de su pago, la prestación de un servicio especialmente determinado ni menos un equivalente a su aporte. No sucede lo mismo con las tasas, en las que existe una verdadera contraprestación: de una parte el Estado presta el servicio o proporciona el beneficio y de la otra, el particular paga el precio de ese servicio o de ese beneficio. De manera que, para poder ser exigido el pago de una tasa, se requiere que el Estado ofrezca la prestación del servicio y que el contribuyente reciba el beneficio, o por lo menos que el Estado se coloque en condiciones tales que aquél pueda aprovecharlos.

En el caso que se estudia, hay que considerar que el artículo 20 del Reglamento de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, estatuye: "La descarga de petróleo o sus derivados por medio de tuberías no será permitida en los muelles de servicio de los puertos; los transportes deben atracar a otros desembarcaderos apropiados o a boyas ancladas a sitios elegidos de tal modo que ofrezcan seguridad y no perjudiquen el tráfico de las embarcaciones ni constituyan peligro para el puerto".

Se desprende de la disposición transcrita, que el Ejecutivo Federal, para poder prestar el servicio de caleta en la descarga de petróleo o sus derivados debe disponer de los elementos apropiados que permitan efectuarlo en la forma que dispone el artículo citado; y apareciendo de los autos que la descarga de los buques que ha dado lugar a los reparos formulados por la Sala de Examen de la Contraloría General de la Nación, no utilizó el servicio de caleta de Puerto Cabello, ya que la Compañía para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 20 del Reglamento de la Ley sobre Hidrocarburos ha establecido sus propios medios de descarga, es evidente que no puede exigirse a la Compañía solicitante, el pago de un servicio de caleta que no le ha sido prestado.

Al decidirse en ambos fallos impugnados que la Compañía está obligada a pagar los derechos de caleta que le han sido liquidados, aunque no se la haya prestado este servicio, el Tribunal Superior de Hacienda ha atribuido a la tarifa de derechos de caleta establecida en el Reglamento de la Caleta de Puerto Cabello, el carácter de un impuesto federal, en contradicción con lo dispuesto por el inciso primero del artículo 77 de la Constitución Nacional, que autoriza únicamente al Poder Legislativo para decretar los impuestos nacionales, por lo cual, los fallos que se estudian, como actos del Poder Público violatorios de la Carta Fundamental, han quedado viciados de nulidad y caen bajo la sanción establecida por el inciso 11 del artículo 123 de la misma Constitución.

328.

CFC - SF

24-1-50

G.F. N° 4, 1950, pp. 36-38

*Nuestro país reconoce el principio universal de la territorialidad de las leyes tributarias por lo que no gravan sino los actos verificados en el territorio nacional.*

Alega la empresa multada que los pagos realizados en los Estados Unidos en ejecución del crédito rotatorio no están gravados por la Ley de Timbre Fiscal, pues se trata de operaciones que se inician y concluyen en aquel país sin pasar por Venezuela.

Nuestro país reconoce el principio universalmente aceptado de la territorialidad de las leyes tributarias y por lo tanto no grava sino los actos verificados dentro de su propio suelo. En acatamiento a semejante norma la citada Ley exige contribución por los giros emitidos en Venezuela para ser pagados en el exterior y a los emitidos en el exterior, para ser pagados en Venezuela; y a los emitidos en el exterior para ser igualados, cedidos o traspasados en nuestro país. — (Número 10 del artículo 4 de la referida Ley). Los créditos de que se trata son giros emitidos en Venezuela para ser pagados en el exterior, modalidad que aparece tanto en el

acto original, que les dio existencia, como en los restablecimientos automáticos sucesivos, implícitamente expresados en el documento que ordenó la apertura del crédito rotario.

Las sumas que integran los giros emitidos, cobrados por el beneficiario de tales créditos, se pagan realmente en el exterior, vale decir, que el hecho material de la entrega de una suma de dinero se efectúa fuera del país, pero el vínculo contractual que le dio al crédito primitivo y a sus sucesivos restablecimientos automáticos existencia o creación jurídica, tuvo origen en territorio venezolano, pues fue aquí donde la contribuyente dio la orden de apertura del crédito aludido y las implícitas de que aquel se restableciera automáticamente en las circunstancias enunciadas.

Si llegara a aceptarse la tesis sostenida por la Compañía multada, se darían facilidades a los contribuyentes para eludir el pago de impuestos en detrimento de la Hacienda Pública, pues aquéllos podrán valerse de semejantes créditos para el giro de grandes cantidades, fijándole una suma mínima al contrato originario o primitivo.

El momento en que deben inutilizarse por la apelante las estampillas correspondientes, es cuando ella tiene conocimiento en Venezuela, por las notas o avisos de débito, de los cargos hechos en contra suya a causa de los pagos realizados en ejecución del crédito restablecido automáticamente.

Basándose en tales razonamientos esta Corte declara procedente el reparo fiscal relativo a los referidos créditos rotatorios de restablecimiento automático, en los mismos términos en que fue ratificado por el Departamento de Hacienda y confirmado por el Juez de la Primera Instancia.

En cuanto al reparo formulado por los funcionarios fiscales acerca de operaciones efectuadas por la contribuyente sobre giros emitidos en el exterior, se observa que ni en el acta primitiva ni en la complementaria fueron debidamente identificados tales giros, ya que los funcionarios fiscales se limitaron en esta materia a confeccionar una lista de fechas y cantidades en bolívares, sin precisar a qué operaciones o giros, esas cantidades y fechas corresponde.

Semejante procedimiento va contra el principio establecido en el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el cual ordena que "la multa que no sea aplicada por los Tribunales, se impondrá en virtud de Resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo levantamiento de acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción". Por otra parte, la letra c) del Número 10 del artículo 4 de la Ley de Timbre Fiscal, grava los giros emitidos en el exterior para ser pagados igualmente en el exterior, pero a condición de que sean vendidos, cedidos, endosados o traspasados en el país. En el caso de que se trata no hay constancia de que esos giros

fueron emitidos fuera de la República, y a falta de este requisito, no es procedente el reparo fiscal y así se declara.

En lo que respecta a la falta del libro especial para la inutilización de estampillas por las operaciones de endoso efectuadas sobre los giros últimamente mencionados, se decide que no existiendo la obligación del pago de tal impuesto por los motivos señalados, en consecuencia se declara improcedente el reclamo fiscal en cuanto a la no llevada del referido libro por parte de la contribuyente.

329. CFC - SF  
G.F. N° 7, 1952, pp. 202-203

8-4-51

*La cualidad fiscal de una Ley no proviene del hecho de que sea el Tesoro Público, quien satisfaga una ayuda del Gobierno establecida para estimular la iniciativa privada.*

La Corte pasa a dictaminar y observa:

z

Para decidir si la multa impuesta a O. J. H. por violación al ordinal c) del Art. 2° del Decreto Ejecutivo de 5 de noviembre de 1943, cae o no bajo el imperio del número 6° del Art. 108 del C.P. importa analizar si ese Decreto tiene el carácter de una Ley Fiscal, en virtud de que en él se obliga al Estado a pagar una prima por la exportación de café, aumentada según sea la calidad del producto, o es antes bien un simple ordenamiento administrativo con la exclusiva finalidad de proteger el fomento de la industria agrícola, y si en consecuencia las penas allí establecidas para el caso de transgresión a sus normas están sujetas a las reglas del derecho penal ordinario.

La cualidad de fiscal no puede atribuírsela al prenombrado Decreto la circunstancia de que sea el Tesoro Público quien satisfaga la prima en el caso de que se trata, pues con semejante criterio se llegaría a la conclusión inaceptable de que toda ayuda del Gobierno para estimular la iniciativa privada es de semejante carácter.

Corresponde al Despacho de Hacienda la administración, liquidación recaudación, fiscalización y resguardo de los ramos de impuestos o rentas nacionales que le están atribuidos y a la recta aplicación o ejecución de las leyes de su competencia relacionadas con tales impuestos. Las infracciones a esas Leyes son infracciones fiscales; los procedimientos a que den origen se rigen por leyes de esta misma índole u otras impuestas por los funcionarios fiscales o del Ministerio de Hacienda.

Es en ese aspecto legal y restrictivo como deben interpretarse el concepto de infracción fiscal cuando se trate de imponer alguna pena.

No le imprime pues, fisonomía de Hacienda a una determinada Ley el hecho de que el beneficio que en ella se establezca lo pague en definitiva el Fisco, ni que la sanción impuesta por vía de multa redunde en beneficio de aquel. Tal principio se evidencia en los ordenamientos que dan derecho al disfrute de pensiones civiles y militares, así como en los articulados del C.P. cuando imponen sanciones en la aplicación de multas. (Art. 30). Un proceso por violación a una de las pautas que allí se determinan, no se tramita ni decide por el procedimiento fiscal, sino en armonía con lo estatuido en el Enjuiciamiento Criminal.

## 2. CONTRIBUCIONES ESTADALES

330. CFC - SPA 25-3-30  
M. 1931, pp. 56-59

*Los Estados son competentes para establecer impuestos de consumo, ya que la misma Constitución establece, que es competencia de los Estados la organización de sus rentas y son soberanos en esta materia.*

1º Que establecido por el artículo 17 de la Constitución que es de la competencia de los Estados la organización de sus rentas, entre las cuales está incluido el impuesto de consumo, sin que ni en el artículo 18 ni en ninguno otro se destine especialmente este impuesto a las Municipalidades, es concluyente que los Estados, acatadas las bases de la Unión, pueden, en sus leyes, disponer soberanamente de la materia.

2º Que la Ley denunciada distingue las mercancías que se introducen a la ciudad de Maracaibo con destino al consumo y las que se introducen de tránsito, para cobrar sobre las primeras el impuesto del 3 por ciento o del 7 por ciento, según la naturaleza de los artículos, y para dejar las segundas libres de todo impuesto; y por esta diferencia radical que es la fundamental acerca del particular en la Constitución, unida a la circunstancia de que a los comerciantes a quienes se les cobra esos porcentajes, no se les cobra patentes por razón de sus establecimientos, es asimismo concluyente que tal impuesto se ha creado por razón del consumo y no por la simple importación, por más que le den esta última apariencia, la oportunidad y forma de la recaudación.

3º Que los comerciantes con establecimientos abiertos al público tienen ofrecidos al consumo todos los artículos de su negocio de que pueden disponer, en cualquier sitio en que se encuentren; más todavía no sería aventurado afirmar que de antemano tienen ofrecidos hasta los que, no siendo suyos, pueden adquirir fácil y seguramente, ya que en el comercio es válida la venta de la cosa ajena.

El impuesto sobre consumo a que se refiere la Ley denunciada, ha sido siempre un arbitrio rentístico del Municipio, establecido en sus ordenanzas respectivas por el sistema de patentes, y si la ley denunciada se lo da ahora al Estado, provoca con este acto oposición a lo creado legalmente por el Municipio, contradiciendo la letra a) inciso 3º, número 4, del artículo 17 de la Constitución Nacional, que dispone que el Estado no puede cobrar impuestos sobre materias rentísticas que son de la competencia municipal.

Por otra parte, la ley denunciada no distingue entre la introducción de los géneros extranjeros y el ofrecimiento que se hace de los mismos al consumo; distinción importante porque, la introducción, llamada también importación, no puede ser gravada sino por el Congreso Nacional, único a quien corresponde decretar los impuestos nacionales.

Entre la introducción y el ofrecimiento, transcurre siempre un lapso de tiempo más o menos largo, y aún puede suceder que este último acto nunca llegue a realizarse, como ocurre con parte de la mercancía que se importa por el Servicio de Bultos Postales, mucha de la cual se destina para el uso particular de quien la introduce, y por tanto, no se ofrece al consumo. Las autoridades locales sólo pueden gravar las mercancías introducidas cuando hayan sido ofrecidas al consumo, esto es, cuando estén a la venta del público.

*Voto salvado de Aníbal Sierralta Tellería y Dr. Carlos M. Castillo.*

Ahora bien, cuando la ley denunciada, sujeta a impuesto todos los efectos y mercaderías extranjeras que entren a la ciudad de Maracaibo por la vía ordinaria aduanera, por medio del Servicio de Bultos Postales o por cualquiera otro medio creado o que se creare, disponiendo de seguidas, que sus dueños o consignatarios deben hacer las mismas manifestaciones que corresponden a la importación ordinaria y para los efectos de la liquidación y pago del impuesto sobre consumo, confunde aquéllas dos oportunidades para la imposición de dos respectivos impuestos, y al hacerlo en la forma en que lo hace, crea, en una forma más o menos subrepticia, un impuesto de importación, de donde resulta lógica y legalmente, la colisión de la ley de referencia con la Constitución Nacional. —Fecha *ut supra*.

331. CFC - CP  
M. 1947, pp. 6-7

8-8-46

*No se puede dejar al libre arbitrio de los Estados imponer los impuestos sobre los beneficios agropecuarios, ya que esto entorpecería la marcha de la regulación agraria nacional.*

Según el artículo 12 de la Constitución, los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada al Poder Federal en la propia Constitución; de aquí ha de deducirse que ese Poder no tiene facultad para crear impuestos sobre materias de cuya soberanía no se hayan desprendido los Estados, debiéndose, por ello, entender que las leyes nacionales que crearen impuestos y a las cuales se contrae el inciso 17º del artículo 15 de la Constitución, sólo podrán recaer sobre materias declaradas expresamente por ella de la competencia del Poder Federal. Recíprocamente, sobre materias delegadas en alguna forma por la Constitución al Poder Federal, no pueden ni los Estados ni las Municipalidades crear impuestos, porque éstos interferirían y perturbarían la acción libre y soberana de aquel Poder en tales materias.

Ahora bien, conforme al inciso 4º del citado Artículo 15 de la Constitución, se reservó al Poder Federal la facultad de legislar sobre las materias allí enumeradas, entre las cuales se encuentra, por adición de la novísima Constitución Nacional, la materia agraria. Al hacer esta reserva al Poder Federal, los Estados de la Unión convinieron, por lo mismo, en dejar al absoluto cuidado de ese Poder la completa elección de la política agraria que habrá de informar la legislación futura. El contenido de esa legislación no aparece limitado expresamente por ningún texto constitucional. En consecuencia, su posible alcance normativo fue reconocido en toda su plenitud por el Constituyente, confiriéndose atribuciones bastantes al Poder Federal para que la legislación agraria alcanzara resultados saludables.

Es de principio que en el Estado moderno ninguna regulación jurídica agraria puede o debe desatender el sistema impositivo de la tierra cuyas consecuencias sobre el fenómeno integral de la producción es de extraordinaria significación económica. No sería lógico ni racional que factor de tanta importancia como éste, del régimen impositivo, quedara abandonado, en el nuevo estatuto Constitucional a la legislación de los Estados de la Unión y demás Entidades públicas con facultades autónomas, ya que de admitirse tal posibilidad, podrían ellos dictar leyes impositivas, sin concierto alguno con el poder Federal y las cuales vendrían a empecer y hasta a malograr los planes de la legislación agraria nacional, cuidadosamente elaborados.

En fuerza de estas razones, que sólo permiten tener del precepto constitucional antes citado una sana interpretación, en absoluta concordancia con la finalidad perseguida por el Constituyente, debe concluirse que la potestad de crear impuestos y contribuciones sobre las tierras rurales es privativa del Poder Federal, por constituir una facultad implícitamente contenida en la reserva relativa a la legislación agraria. Por tanto, si antes pudo discutirse si los Estados tenían o no poder para crear impuestos sobre la tierra, haciéndose valer en la tesis negativa los argumentos invocados

por los actores en la solicitud estudiada, actualmente, por razón de la adición mencionada, la discusión no es posible, por ser manifiestamente inconducente.

Es consecuente con esta conclusión la disposición del aparte a) del numeral 3º del artículo 17 *ejusdem*, al establecer, entre otras prohibiciones, que los Estados no pueden cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que constituyen impuestos nacionales (creados, según la interpretación expuesta, sobre materias de la competencia del Poder Federal), porque si antes de la incorporación de la materia agraria al inciso 4º del citado artículo 15 de la Constitución habría podido sostenerse la inconstitucionalidad del impuesto sobre los beneficios agropecuarios, establecidos en la Ley nacional del Impuesto sobre la renta, hoy esa posible discusión ha desaparecido, porque, por razón de la expresada adición, sólo la Nación puede derivar impuestos de la tierra rural.

Como ya se dijo, ante la violación, por parte de la Ley impugnada, de las citadas Bases de la Unión, es inútil entrar a considerar si ella colide con otras disposiciones constitucionales; y en lo que respecta especialmente a los males de carácter económico que produce la Ley atacada, alegados también en la solicitud como fundamento de la pretendida inconstitucionalidad de dicha Ley, debe advertirse que es doctrina firmemente establecida por esta Corte que hechos y razones de esa índole no caracterizan motivos de inconstitucionalidad de las leyes; más, dado que día a día se hace más aguda la escasez de productos y artículos alimenticios en nuestro país, no sólo por su deficiente rendimiento agrícola, pecuario e industrial, sino porque el deber y el compromiso creados por los principios insoslayables de cooperación y solidaridad entre los hombres, impulsan a todas las naciones capacitadas para la exportación a atender preferentemente a los millones de seres humanos que en el antiguo Continente sufren hambre y toda clase de privaciones, en el caso concreto que se analiza no carecen de valor las consideraciones que tiendan a la supresión de hechos naturales y humanos (figurando entre éstos principalmente preceitos legales o reglamentarios) que en alguna forma perjudiquen el fomento de la agricultura y de la cría, ya que al contrario, como es evidente, hay, según lo expuesto, un alto interés nacional en el rápido desarrollo de aquellas fuentes primordiales de la riqueza vernácula. Por ello, la Corte aprecia tales argumentos como motivos que hacen imperiosa y urgente la desaparición de la dicha Ley atacada de inconstitucionalidad.

Por los fundamentos expuestos, esta Corte Federal y de Casación, en Corte Plena, en uso de la atribución que le confiere el ordinal 9º del art. 128 de la Constitución Nacional para declarar la nulidad de las Leyes nacionales, de los Estados y Municipales cuando coliden con la Carta Fundamental de la República, y administrando justicia por autoridad de la Ley, declara la nulidad



de la Ley de Impuesto Territorial del Estado Apure, dictada por su Asamblea Legislativa, con fecha 20 de enero de 1941 y publicada en la Gaceta Oficial del mismo Estado, 27 del mes y año citados.

332. CFC - SPA  
M. 1938, pp. 261-268

22-7-37

*Los Estados no pueden imponer impuestos sobre la producción agrícola, sólo los Municipios lo pueden hacer en forma indirecta a través de las patentes industriales y detalles de comercio.*

En teoría, los autores de economía política y de finanzas discrepan un poco en cuanto al sentido y alcance general del impuesto de consumo, llegando algunos de ellos hasta englobar en tal categoría de tributos los mismos impuestos aduaneros de importación sobre mercaderías extranjeras; pero, a pesar de esas discrepancias en la generalización del concepto, al concretarlo a su verdadero sentido, limitan su aplicación a los tributos que pesan sobre los artículos que se poseen o se adquieren con el fin inmediato de satisfacer una necesidad, o mejor todavía, sobre los productos concluidos, que han pasado ya por el último grado de elaboración, o sea, los productos de goce. Y agregan que los impuestos establecidos sobre los artículos que aún se encuentran en estado de elaboración todavía no concluidos, ni en condición de servir para el consumo inmediato, aunque se les llame impuestos de consumo, son propiamente y en realidad impuestos de producción.

Consumir una riqueza, dice un célebre economista, es utilizarla para la satisfacción de nuestras necesidades, es darle el empleo y el fin en atención a los cuales ha sido hecha. El consumo es pues la causa final y, como muy bien dice su nombre, el *cumplimiento* de todo proceso económico. Y luego agrega que el fin de todo este proceso es la satisfacción de las necesidades del hombre. Es en este momento solamente que la riqueza se consume definitivamente: hasta entonces, al través de todas sus transformaciones, está simplemente en *curso de producción*.

Y otro no menos célebre se expresa así: Tan pronto como un producto se halla en tal estado que ya no cabe acerca del mismo el propósito ni de extraer los elementos que contiene, ni de imprimirle otra nueva modificación, dícese de este producto que está acabado; entonces el hombre lo destruye por última vez, pero con semejante destrucción se lo apropia y recoge de él cierto disfrute, por ejemplo, la reparación de las fuerzas vitales. Esta destrucción definitiva, que termina y sella en cierta manera el círculo de las operaciones económicas, se denomina *consumo*.

Como se ve, pues, en la simple teoría de la economía política y de las finanzas, el algodón desmotado o sin desmotar es una riqueza que no ha llegado todavía al estado de consumo, que se halla en pleno período de producción.

Considerando ahora la materia conforme a nuestro derecho positivo tenemos que, el legislador venezolano ha querido sin duda alguna evitar todo equívoco, toda interpretación caprichosa, cualquiera generalización ideológica, al decir terminantemente en el respectivo precepto constitucional (artº 17, Nº 4º, parágrafo 3º, letra c) de la Constitución Nacional vigente que las Asambleas Legislativas de los Estados que forman la Unión, no pueden pechar los *frutos, artefactos, productos, u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras antes de ofrecerse al consumo.*

De manera que, nuestro Legislador le ha dado al impuesto de consumo el sentido limitado y propio que le asignan los economistas. Tal impuesto, según él, no puede ser establecido en los Estados sino sobre los productos que se ofrezcan al consumo, esto es, sobre aquellos que se encuentran al fin del proceso económico: producción, circulación, repartición, consumo propiamente dicho; más claro aún, sobre aquellos productos que se destinan inmediatamente a la satisfacción de nuestras necesidades.

El algodón desmotado o sin desmotar no se halla, como ya lo dijimos, en esa situación; no ha llegado al término del proceso económico a que se encuentra sometido; está naturalmente en curso de producción. Luego no puede ser pechado.

El agricultor coloca la semilla en el surco, cuida el árbol nacido de su siembra, recoge el fruto, o sea, el algodón que el árbol le produce, lo lleva a la desmotadora o lo vende a quien la tiene; ese algodón desmotado lo compra la fábrica de hilados y tejidos y lo transforma en telas, en almillas o en pábilo. Hasta aquí el proceso económico es simplemente de producción; todavía el algodón cosechado por el agricultor y manufacturado por el fabricante no va a satisfacer una necesidad humana inmediata.

Fabricada la tela, la almilla o el pábilo, la empresa manufacturera los vende a los comerciantes de la plaza o los lleva a otros mercados, esto es, reparte la mercancía elaborada o la pone en circulación. Realizada así la segunda etapa del proceso económico, todavía no ha llegado éste a su terminación, al ofrecimiento al consumo.

Este aspecto final del proceso solamente lo tenemos cuando el comerciante que es el intermediario obligado entre el productor y el consumidor, ofrece a éste en venta aquellos artículos completamente concluidos.

Evidentemente se ve, pues, que cuando el agricultor o el comerciante vende a la empresa de hilados y tejidos el algodón desmotado o sin desmotar, no hace un ofrecimiento al consumo, sino simple-

mente toma una parte activa en el proceso de producción, concurre a la transformación de aquella materia prima en artículo de consumo.

En el caso concreto, la inconstitucionalidad del impuesto resulta además de otra suerte de consideraciones.

En la forma en que se establece en el Estado Carabobo el tributo en que nos ocupamos, sobre quien se refleja directa e inmediatamente es sobre la industria agrícola; es el agricultor quien en realidad lo paga. En efecto, el cobro del impuesto se hace en el momento que la empresa de hilados y tejidos o el comerciante verifica la compra de algodón. Ahora bien, en tal momento la finalidad del proceso económico cuyo desarrollo hemos expuesto, esto es, el consumo de la materia elaborada, que es la que realmente satisface una necesidad humana, está muy remota. El fenómeno calificado por los economistas de repercusión del impuesto y que consiste en hacer sufrir la carga del mismo, no al acto que inmediatamente se realiza, sino a otro anterior o posterior, no puede verificarse sobre aquella finalidad; es muy larga la distancia que separa una y otra operación. En cambio, la producción agrícola es un suceso próximo, es el acto precedente; sobre él necesariamente se refleja la carga del tributo.

Veamos esto más claro todavía. La empresa o el comerciante le compra el algodón, bien directamente al agricultor, bien al que ha servido de intermediario entre éste y aquéllos. Si lo hace en la primera forma, es sobre el precio de compra que rebota directamente el impuesto: este es pagado inmediatamente por el agricultor. En el segundo caso ocurre lo mismo: como el comprador es allí un simple intermediario entre el fabricante y el agricultor, cuando hace a éste la compra de su algodón le carga necesariamente el tributo que el citado artículo va a sufrir en la subsiguiente operación.

Y como según el número 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional vigente, "los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles, sólo estarán sujetos a los impuestos Municipales sobre detalles de comercio, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales ni gravarse desigualmente su venta al detal", la ilegalidad del tributo en referencia, es de todo punto evidente.

Por tanto, solamente los Municipios pueden pechar productos agrícolas como lo es el algodón y ello indirectamente, esto es, por medio de patentes industriales y sobre detalles de comercio.

*Voto salvado del Magistrado Dr. José Ramón Ayala.*

Respecto del artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda del Estado Carabobo, no se advierte colisión alguna con la preinserta letra c) de la Constitución, puesto que establecer simplísimamente que "Son Rentas del Estado: . . . 5º El impuesto sobre algodón criollo" no implica en modo alguno que el impuesto se establezca antes de ofrecerlo al consumo; y no podemos atribuir al

Legislador del Estado la intención de hacerlo así, porque toda Ley, acto o documento debe interpretarse de modo que resulte compatible con su existencia o validez; por lo que, siempre que haya interpretación semejante, no es permitido darle la contraria; y en el presente caso, puesto que nada expreso dice el denunciado artículo 16 en cuanto a la época de establecer el impuesto, no podemos interpretar, como parece lo hacen los denunciados, que deba entenderse establecido para antes de ofrecerse la especie al consumo, puesto que cabe también interpretar lo contrario; que se ha establecido para cuando se ofrezca al consumo. Queda pues, descartada la colisión del artículo 16 de la susodicha Ley Orgánica con la letra c), N° 3, ordinal 4° artículo 17 de la Constitución Nacional.

Por idéntica razón tampoco está en colisión con dicho precepto constitucional el artículo 62 de la misma Ley Orgánica, porque en él sólo se expresa el monto del impuesto sin señalarse la época de hacerlo efectivo; y nada autoriza a mantener que debe entenderse en sentido violatorio de la Constitución, pudiendo, como se puede, con mejor fundamento, interpretarlo en el sentido de su justeza estricta con la Constitución.

También se dice que coliden las disposiciones legales precitadas con el ordinal 8° del artículo 32 de aquélla, donde al “garantizar la libertad del trabajo y de las industrias, dispone que “el Estado promoverá el amparo de la producción... teniendo en vista... los intereses económicos del País”.

Argumento es éste que por querer probar demasiado, nada prueba, desde luego que, *mutatis mutandis*, lo mismo podría decirse sobre todos los impuestos; y por tal camino los Estados, ni la Nación misma acaso, podrían crear impuestos y proveerse de las rentas necesarias para el desempeño de la labor administrativa.

El señor Procurador de la Nación arguye en los términos siguientes: “De lo anteriormente expuesto resulta: 1° Que la ley en cuestión establece un impuesto, que califica de *consumo*, sobre un producto agrícola de dos tipos, ninguno de los cuales constituye una especie fungible sino materia prima en dos estados, natural el uno, y el otro no más que con comienzo de preparación —el desmotamiento— para su ulterior uso industrial. 2° —Que se trata de un impuesto Estatal; y 3° —Que se pecha la especie en sí, sin referirla a establecimientos de comercio al detal”...

“...el texto legal en cuestión pecha el fruto o producto no sólo antes de ofrecerse al consumo sino antes de estar en estado de poderse consumir y requiriendo elaboración, más o menos larga para llegar a ser algodón medicinal o tela de cualquier clase, productos esos que son los que se ofrecen al consumo...”

Es por cierto, una cuestión de hecho, que el algodón en estado natural y el simplemente desmotado, no estén sujetos a consumo, sino que se requiere preparación para ello; y como tal cuestión

de hecho, estaba sometida a prueba que no ha sido producida. Sin embargo, no todos los hechos necesitan ser probados. Muchos escapan a tal necesidad legal, como los hechos históricos, los científicos, los geográficos y otros, entre los cuales se encuentran algunos que radican en la conciencia nacional, emergentes de la costumbre inveterada; tales hechos pertenecen al *orden del conocimiento* del Juez; y no escapa al del Juez venezolano la circunstancia de que, el algodón en estado natural, suele emplearse en artefactos destinados al uso ordinario, manera indiscutible de consumo. Se le emplea en cojines, o almohadas, y colchones; se emplea en hacerlo medicinal y en hilo y telas, como lo advierte el señor Procurador. El algodón, pues, en estado natural, si se halla en estado de poderse consumir. Además: propiamente hablando, las materias se consumen por su transformación en especies diferentes: considerado el caso ontológicamente, la conversión del algodón en hilo y luego en tela, y su conversión en medicinal, es sin duda una *mudanza intrínseca*, por lo menos accidental, puesto que el algodón *torcido*, cambia su forma de desmotado y se torna en hilo ¿qué no diremos del hilo tejido y convertido en tela? Y el algodón medicinal, sin duda alguna, adquiere de igual modo un accidente que no tiene en su estado primitivo.

El gasto de algodón en la fabricación de hilo o en sustancia medicinal, es, pues, sin duda alguna, consumo de algodón en estado natural. No existe por tanto, a lo menos por el aspecto del inciso c, N° 3, ordinal 4°, artículo 17 de la Constitución, la colisión que se denuncia.

También prohíbe, dice el señor Procurador, a los Estados, la Constitución Nacional, en el inciso a) de los mismos ordinal y artículo citados, pechar materias que sean de competencia Municipal, según el artículo 18 que en su ordinal 3° determina que "los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles, *sólo estarán sujetos a los impuestos Municipales sobre detalles de consumo*, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales ni gravarse desigualmente su venta al detal"; de donde resulta que solamente los Municipios puedan pechar aquellos productos y ello indirectamente, no más que por medio de patentes industriales sobre detalles de comercio".

Los Estados, según la letra a), N° 3, ordinal 4°, del artículo 17, no pueden crear aduanas, ni cobrar impuestos de importación, exportación o tránsito, "ni sobre materias que constituyan impuestos federales", ni "sobre los que sean de competencia Municipal".

El artículo 18 determina cuáles son estas últimas, a saber: "...3° Organizar sus rentas..." Vale decir, que es materia de la competencia Municipal, la *organización de sus rentas*, de modo que, sobre tal organización no puede el Estado establecer impuestos, según la letra a) precitada. Continúa el N° 3 del artículo 18: "...Los productos de la agricultura, de la cría y la pesquería, sólo estarán sujetos

a los *impuestos Municipales* sobre detales de comercio, sin que puedan dichos productos gravarse con impuestos especiales ni gravarse desigualmente su venta al detal”.

En el artículo 18 de la Constitución se fija lo que es materia de la competencia Municipal: 1º Organizar su servicio de policía... 2º Administrar sus ejidos...; y 3º Organizar sus rentas”. A esta última materia prescribe ciertas restricciones, respecto de los productos de la agricultura, de la cría y de la pesquería... Tales restricciones consisten en que la Municipalidad, respecto de tales productos, no puede pechar sino al comercio por menor (gálico: detales), no puede establecer para ellos impuestos especiales, ni gravarlos desigualmente cuando peche el *comercio por menor* (su venta al detal).

Son, pues, premisas negativas, y si se quiere sólo restrictivas de la competencia Municipal, de donde no se puede lógicamente deducir ninguna conclusión desfavorable a la Potestad Legislativa del Estado. Por lo contrario, si la facultad Municipal se restringe a sólo poder gravar al comercio minorista, puédesse lógicamente deducir que gravar al comercio por mayor, queda siendo de la potestad del Poder Legislativo del Estado; y aunque, todo aquello de que se priva al Poder Municipal se relega a la potestad estatal, salvo otras disposiciones constitucionales que a ésta también restrinjan.

Débase por último observar que el impuesto de que se trata, no gravita como se dice sobre el productor como sería el caso, en que se dijera: por cada cuarentiséis kilogramos de algodón que se coseche pagará el agricultor la cantidad de tanto.

El artículo 62 de la Ley Orgánica de la Hacienda del Estado Carabobo dice textualmente *algodón que se destine al consumo*, ante la cual clara y precisa expresión, no puede sostenerse que el impuesto pese sino sobre el consumo de la especie.

333. CFC - SPA  
M. 1944, pp. 144-145

31-5-43

*Las materias sobre las cuales la Constitución las reserva como competencia del Poder Estatal, la Municipalidad no las puede pechar directa o indirectamente con impuestos, ya que éstos serán nulos.*

Para resolver la cuestión planteada esta Corte considera:

1º—La regla constitucional que el representante de la Nación invoca en apoyo de su solicitud, determina una de las Bases de la Unión en lo que respecta a materias que anuncia con el carácter de *reserva absoluta* a la competencia del Poder Federal. Esta se encuentra demarcada en las respectivas leyes orgánicas, y una de ellas es la de la Renta de Licores, por cuyo artículo 1º se establecen

las distintas formas de tributación de que pueden ser objeto los aguardientes, la cerveza y demás especies alcohólicas de fabricación nacional o extranjera que se destinen al consumo interno; y por cuyos ordinales 6º y 7º se pecha en sus clases o categorías el expendio permanente u ocasional de los mismos licores.

2º—Sin que constituya propiamente una excepción al principio fundamental sobre la materia, la propia Ley Orgánica en su artículo 133 ha dejado a salvo *los impuestos municipales* aplicables en general “a los locales de comercio”, cuando en éstos se expandan licores al por mayor o al detal. En manera alguna puede entenderse esta previsión como una facultad para gravar *específicamente* tales productos, ni siquiera en concepto de referirse la imposición a la oportunidad en que se los ofrezca al consumo, pues ello sería autorizar una doble competencia —en lo federal y en lo municipal— contraria al sentido de la reserva expresa de que se ha hablado, como si se tratara de una renuncia parcial de la respectiva delegación que en el punto hicieron los Estados a favor del Poder Federal.

3º—Si pues la relativa facultad legalmente contemplada, significa más bien para las Municipalidades, por efecto de la misma reserva constitucional, una verdadera restricción cuya observancia les impide pechar directa o indirectamente dichas especies alcohólicas con el pretexto de poder derivar algún ingreso rentístico a cargo de establecimiento en que se las expenda con mercaderías de distinta naturaleza, la regla importa para los Estados una prohibición terminante, en cuanto no pueden hacer objeto de imposición fiscal alguna los referidos locales mercantiles, ni aun comprendiéndolos en anunciaciones genéricas como se permite a los mencionados organismos municipales..

4º—Según se desprende del Nº 51 de la citada Ley de Papel Sellado del Estado Anzoátegui, éste ha pretendido hacer de los recibos de los referidos establecimientos y botillerías una categoría especial al excepcionarlos de la tabla que en forma progresiva establece la letra b) del propio número para los que mensualmente, por concepto de patentes municipales, expidan los Administradores de Rentas en la esfera municipal, con lo cual se grava de modo específico y en forma indirecta a los licores, al referirse exclusivamente a los locales denominados botillerías y botiquines.

Pechada en tal forma específica la venta o expendio de licores, la mencionada autoridad legislativa ha chocado abiertamente con los citados principios constitucionales y con lo dispuesto sobre la materia en dicha Ley Orgánica, extralimitando así sus funciones, por cuyo motivo se impone el restablecimiento de la disciplina de tales principios y disposiciones mediante la sanción prevista en el artículo 34 de la Constitución Nacional.

Por tanto esta Corte, en virtud de la disposición 9ª del artículo 123 de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela, declara

la nulidad de la letra e) del N° 51 del artículo 20 de la vigente Ley de Papel Sellado del Estado Anzoátegui.

Véase Nos. 355, 385.

### 3. CONTRIBUCIONES MUNICIPALES

#### A. Impuestos

##### a. Competencia

334. CFC - SPA 28-10-36  
M. 1937, pp. 199-201

*El Concejo Municipal, puede gravar con impuestos, sólo aquellas materias que la Constitución Nacional le permite.*

Esta Corte, para resolver sobre la referida solicitud, observa:

No procede el punto previo, porque aun en la hipótesis de ser aplicable a este caso la caducidad establecida en el parágrafo 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, el lapso de tal caducidad es de *trece meses*, y de junio en que se promulgó el Decreto creador del impuesto, a setiembre del mismo año, en que se pidió la nulidad, sólo han corrido tres meses.

El Decreto cuya nulidad se pide corre inserto en la *Gaceta Municipal* del Distrito Maracaibo, número 486, correspondiente al 20 de junio del presente año, acompañada a la solicitud, y en su artículo 1° se establece, efectivamente, un impuesto municipal sobre el consumo de la gasolina y otros combustibles.

Dice el ordinal 3° del artículo 18 de la Carta Fundamental de la República que regía para la fecha del Decreto aludido, ser de la competencia de las Municipalidades "...organizar sus rentas con las restricciones enumeradas en el parágrafo 3°, número 4°, del artículo 17..."

De las restricciones a que hace alusión el texto anterior, la pertinente a este caso es la de la letra a), que dice así:

"Los Estados no pueden... cobrar impuestos... sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales..."

Ahora bien, no puede negarse que el consumo de la gasolina ha sido gravado con un impuesto nacional, en el primer parágrafo del artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, parágrafo que en la parte pertinente a este caso dice así: "las empresas de manufactura o refinación (de las materias combustibles a que se refiere la Ley) que se establecieron de conformidad con los artículos 25 y 26, pagarán por los productos



manufacturados o refinados *que vendan para el consumo interior*, el cincuenta por ciento de los derechos de importación que habrían producido siendo importados...”

En cuanto al argumento del apoderado del Concejo Municipal de Maracaibo, que pretende ver en el artículo 15 de la Constitución, las únicas restricciones a que están sometidos los Municipios en la organización de sus rentas, se observa que éstos aceptaron también la restricción contenida en la letra a) párrafo 3º, número 4º del artículo 17 del Pacto Fundamental, que, como ya se ha visto, les prohíbe, “cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que sean objeto de impuesto federal”. Y como la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles en el primer párrafo del artículo 37 impuso un impuesto federal a la venta *para el consumo*, de los productos de refinación de las *materias combustibles* a que se refiere esa Ley, necesariamente ha quedado comprendida la gasolina entre esos productos de refinación cuyo consumo ha sido gravado con el impuesto nacional referido, y por lo tanto no puede negarse que aquélla es una de las materias rentísticas comprendidas en la letra a), párrafo 3º, número 4, del artículo 17 de la Constitución Nacional. Por manera pues, que el primer párrafo del artículo 37 de la aludida Ley especial, hace inevitable la aplicación del precepto constitucional últimamente citado y, en consecuencia, carece de toda eficacia la posibilidad de un impuesto municipal sobre la gasolina, además del federal expresado, sugerida por el último aparte del susodicho artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos.

Las disposiciones legales citadas que regían para la fecha de promulgación del Decreto municipal, están reproducidas en la nueva Constitución y en la Ley sobre Hidrocarburos actualmente en vigor. Por lo tanto, aquel Decreto nació nulo y continúa siéndolo ante las leyes vigentes.

335. CFC - SPA  
M. 1940, pp. 167-168

13-3-39

*Los impuestos son legítimos siempre que no vayan en contra de los principios de orden económico y financiero, consagrados por la Constitución.*

No ha mencionado el asesor jurídico de la Asociación Nacional de Ganaderos de Venezuela, ningún precepto de la Constitución Nacional con el cual colida el impuesto territorial en referencia y mal podría haberse citado precepto alguno de esta índole, pues no existe en nuestra Carta Fundamental ninguna prohibición de gravar las tierras; y aun respecto de los productos de la agricultura y de la cría al referirse a las facultades impositivas de las Municipalidades,

sólo prohíbe gravarlos con *impuestos especiales*, o sea considerados estos productos en sí mismos y como tales. Por lo tanto, no puede calificarse de inconstitucional la sola repercusión que indirectamente puede tener sobre los productos de la agricultura y de la cría, un impuesto directo sobre la tierra; y mucho menos puede ser un alegato de inconstitucionalidad de este impuesto la conducta meramente presunta del terrateniente para con sus pisatarios o colonos, con motivo de la aludida contribución.

En general, en la creación de los impuestos es imposible evitar, al menos del todo, las diversas repercusiones perjudiciales que puedan tener contra las personas o cosas no directamente afectadas por ellos. Es el fenómeno natural conocido en ciencia económica y fiscal con el mote de *repercusión, incidencia y difusión de los impuestos*. Ante lo inevitable, lo único a que es dado aspirar es que los perjuicios indirectos que eventualmente puedan derivarse por vía de repercusión sean mínimos, o descuidables, con relación a la importancia de los beneficios que el impuesto ha de producir. Esto en cuanto a los principios de orden económico y financiero, porque en cuanto a lo constitucional, por grande que sea el perjuicio que se derive de un impuesto, si éste no choca con una disposición expresa de la Carta Fundamental de la República, no sería anulable por ese respecto. El remedio en tal caso no podría consistir sino en la derogatoria de la Ley por la misma Asamblea Legislativa de la cual haya emanado.

336. CFC - SPA  
M., 1944, p. 150

30-6-43

*Los jueces competentes para conocer de las cuestiones fiscales municipales son los de la jurisdicción municipal respectiva y no los del domicilio del deudor.*

Para decidir la Corte observa:

Es principio general que el actor debe seguir el fuero del reo: *actor sequitur forum rei*; es decir, que la acción que uno tenga contra alguna persona, se debe deducir precisamente, en el tribunal o ante el Juez a cuya jurisdicción está sujeta dicha persona o la cosa que ha de ser objeto del litigio. Esta regla la hallamos consagrada en la Sección 2ª, Título III, Libro Primero del Código de Procedimiento Civil, que trata de la competencia sobre el territorio, en la cual se establece que la acción personal y la acción real sobre bienes muebles se propondrá ante la autoridad judicial del lugar donde el demandado tenga su domicilio o, en defecto de éste, su residencia. Allí, pues, ante sus jueces naturales que lo son los de su domicilio se le ha de exigir al deudor el cumplimiento de sus obligaciones y el pago de sus deudas; pero he aquí

que la misma ley que señala la norma a seguir del fuero del reo, autoriza también las excepciones, ora atendiendo a la naturaleza y urgencia del asunto, ora a la cualidad de las partes litigantes; y, así encontramos que la misma acción personal o real sobre bienes muebles de la Sección 2ª citada, puede también proponerse según el artículo 76 *ejusdem*, ante la autoridad judicial del lugar donde deba ejecutarse la obligación.

Precisa, pues, determinar la naturaleza del acto, objeto de la acción; las circunstancias que lo rodean y hasta los fines futuros que esté llamado a realizar, de modo de determinar si se ha de seguir la regla general de competencia o algunas de sus excepciones.

En el caso de autos se trata del cobro de un impuesto municipal que debe pagarse en el Distrito Sucre del Estado Miranda, tanto porque la Ordenanza Municipal de dicho Distrito que lo crea, lo radica allí sobre bienes de su jurisdicción, como porque con él se gravan los beneficios que los bienes de referencia le proporcionan en esa región a su dueño la compañía demandada. Nos encontramos, pues, en presencia de un acto de naturaleza fiscal que ha de ejecutarse en el lugar de su nacimiento.

La creación y percepción de las contribuciones municipales tienen en cierto modo un carácter de necesidad y de urgencia a la vez, porque están destinadas a cubrir gastos del servicio público, esenciales a la seguridad y bienestar social, y son por sí mismo indispensables y apremiantes y mal podría quedar su recaudación subordinada a los caprichos siempre variables del contribuyente, quien podría cambiar de domicilio cuantas veces quisiese, haciendo difícil si no imposible su percepción.

A mayor abundamiento. Es práctica corriente, que los bienes que causan impuestos nacionales o municipales queden en cierto modo afectos al pago de tales contribuciones, de donde la costumbre de los compradores de inmuebles de exigir de sus vendedores los recibos de solvencia de dichos impuestos; práctica que ha venido a consagrar el artículo 40 de la Ley de Registro Público, en su ordinal cuarto, cuando prohíbe a los Registradores efectuar el registro de cualquier acto relativo a bienes sobre los cuales tenga, por cualquier título, algún haber el Fisco Nacional, sin la presentación previa del comprobante legal de haberse satisfecho lo que al Fisco corresponda. Y asimismo la presentación de las planillas de solvencia por impuestos municipales.

337.

CF

25-3-58

G.F. N° 19, 1958, pp. 56-58

*El impuesto debe ser cierto y no arbitrario, para que el contribuyente sepa a qué atenerse en sus relaciones económicas con la comunidad.*

Expuesto así el caso planteado, pasa la Corte a dictar su fallo, y observa previamente:

El Artº 21 de la Constitución Nacional, en su ordinal 1º, define las atribuciones de las Municipalidades en el radio de sus actividades legislativas y administrativas, atribuyéndoles competencia para “organizar con sujeción a las leyes y reglamentos racionales, su servicio de abastos, acueductos, aferición de pesas y medidas, alumbrado público, arquitectura civil, asistencia social, cementerio, educación, mataderos, ornamentación municipal, transportes urbanos y demás de carácter municipal”.

De acuerdo con esta enumeración, resulta evidente que el servicio correspondiente a las vías públicas urbanas queda comprendido, por su propia naturaleza, en la parte final del Artº 18, al referirse éste “a los demás servicios de carácter municipal”, pues guarda completa analogía con los servicios que enumera concretamente dicha disposición constitucional. Pero el Artº 61 que ha sido impugnado, no trata especialmente de la creación y organización de servicio de vías urbanas, sino que con ocasión de él, crea una carga impositiva consistente en el costo de la construcción y reconstrucción de las aceras, poniéndola a cargo de los propietarios de inmuebles que den frente a ellas. Es en virtud del ordinal 4º, letra e) del Artº 21 de la Constitución Nacional, que faculta a las Municipalidades para organizar y administrar sus rentas provenientes de inmuebles urbanos, que la de Maracaibo ha creado la carga impositiva del Artº 61.

Ahora bien, si los particulares son los sujetos de los impuestos generales, destinados al sostenimiento de los servicio público, la Municipalidad es el órgano que sí corresponde atender y costear cada uno de los servicios en particular con el producto de los diversos impuestos, entre los cuales, en el Distrito Maracaibo, existe el impuesto territorial, en virtud del cual los propietarios de casas, edificios y terrenos sin construcción están sujetos al pago del seis por ciento anual de los alquileres y otros frutos que produzcan o puedan producir, según lo establece la Ordenanza respectiva. En el Artº 61 hay, pues, una inversión de estos principios lógicos, al ponerse a cargo del contribuyente y no de la Municipalidad, la obligación de costear la construcción y reconstrucción de las aceras de la ciudad, y ello desvirtúa las características esenciales del impuesto o contribución en él establecido. En efecto, es de principio que el impuesto debe ser cierto y no arbitrario, para que el contribuyente sepa a qué atenerse en sus relaciones económicas con la comunidad. La contribución que establece el Art. 61 es, por el contrario, de una incertidumbre total, pues la construcción y reconstrucción de aceras está sujeta a presupuestos imprevisibles, tanto en su monto como en cuanto a la fecha en que ha de pagarse. La cuantía del presupuesto depende de múltiples factores, tales como la extensión de las aceras, la calidad de los materiales que se em-

pleen, y en cuanto a la fecha de practicarse los trabajos y, consecuentemente de hacerse efectiva la contribución, queda exclusivamente al arbitrio de la autoridad. En tal situación, el contribuyente no sabrá nunca de antemano cuánto habrá de pagar, ni cuándo tendrá que hacerlo. Tampoco ofrece el artículo examinado, garantía de igualdad ante el impuesto, como lo requiere el Artº 35, ordinal 8º de la Constitución, pues los costos de los trabajos a ejecutarse pueden variar sustancialmente de una sector a otro de la ciudad, produciéndose con ello una desigualdad de cargas impositivas entre los contribuyentes de una misma localidad.

Las circunstancias anotadas conducen a la conclusión de que el Artº 61 que ha sido impugnado, viola efectivamente el espíritu y propósito de los Artsº 18, 21 letra e) y 35, ordinal 8º, de la Constitución Nacional.

338.

CSJ - SPA

13-12-65

G.F. Nº 50, 1967, pp. 261-269

*El Municipio puede válidamente gravar con un impuesto Municipal, un objeto que ya tenga un impuesto nacional.*

En consecuencia, la Corte pasa a examinar, conforme a lo alegado en autos, su propia competencia respecto a la denuncia de la eventual inconstitucionalidad del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, que el Procurador discute, y al efecto observa:

La recurrente expresa en su libelo que “la interpretación municipal del referido artículo 170..., en el informe aprobado por la Resolución del Concejo Municipal, según la cual dicho artículo autoriza a las Municipalidades para gravar la industria y el comercio de licores y cerveza choca abiertamente con la Constitución Nacional que reserva al Poder Nacional ese arbitrio rentístico”; para luego agregar: “Pero caso de que el artículo 170 citado tenga el alcance pretendido por el Concejo Municipal, es evidente que ese artículo resulta inconstitucional y así ha de declararlo la Corte”.

En su escrito consignado el 8 de junio de 1964, los apoderados de la recurrente aclaran su planteamiento en los siguientes términos: “afirmamos la interpretación que debe darse al artículo: negamos la que le da el informe municipal, porque estimamos que choca con la Constitución y finalmente decimos que si tuviese el alcance que le atribuye dicho informe, el artículo así interpretado, sería inconstitucional. Y es en este momento cuando decimos que “así ha de declararlo la Corte”. ¿Qué es lo que debe declarar la Corte?, dicen para luego exponer: “Que la interpretación municipal choca con la Constitución. Resulta tan evidente que nuestro planteamiento se refiere a la interpretación municipal del artículo

y no al artículo mismo...”; pero que, aun en el supuesto de que pudiera entenderse que han solicitado la nulidad del referido artículo, “sólo estaríamos invocando el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, o sea, diciendo que si el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores tiene el alcance que pretende el informe municipal, ese artículo no puede aplicarse al caso de autos porque contraría a la Constitución”.

Asimismo, en sus informes, los citados apoderados de la recurrente, al determinar el ámbito de la solicitud de nulidad, expresa que, “con base en el artículo 215 de la Constitución Nacional y en los numerales 9º y 10º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, se ha pedido a esta Sala que declare la nulidad de la Resolución del Concejo Municipal del Distrito Federal tomada en su sesión del 15 de octubre de 1962, por la cual aprobó e hizo suyo el Informe de la Comisión de Economía, que llevó a dicho Concejo, como organismo de alzada, a la confirmatoria de la multa impuesta a su representada por la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal”. En el resumen de los fundamentos de la solicitud de nulidad, los informantes sólo mencionan, respecto del punto, “c) abuso de poder e ilegalidad cometidos por el Concejo Municipal a propósito de la interpretación que hace del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores...”, y el cual, dicen, “si se le interpreta como lo pretende el Concejo Municipal y la Procuraduría de la Nación, vendría a ser inconstitucional, al colidir con el artículo 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional. De allí que se imponga la aplicación de la norma constitucional preferentemente (Artículo 7º del Código de Procedimiento Civil)”, finalizan.

Como aparece, pues de las diferentes exposiciones de la recurrente, incluso la del propio libelo, ella no ha solicitado que la Corte declare la nulidad del artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, sino que se ha limitado a denunciar su eventual inconstitucionalidad para el caso de que la Corte considere que el referido precepto autoriza el gravamen fiscal municipal discutido en el proceso.

Por tanto, no habiéndose solicitado expresamente declaratoria de nulidad del referido dispositivo de la Ley de licores; y siendo así que el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil dispone que, “cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia”, es obligado considerar que la Sala es competente para examinar la colisión denunciada, entre el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y el artículo 136, ordinal 8º, de la Constitución, y, para el caso de que el resultado de su examen fuere positivo, aplicar, con preferencia al caso en estudio, el dispositivo constitucional, cuestión que decidirá la Corte al tratar el fondo del asunto.

### *La Cuestión de Fondo*

Como aparece de la narrativa del fallo, la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales de la Gobernación del Distrito Federal aplicó a la recurrente una multa de quinientos bolívares (Bs. 500,00), por considerar que había infringido el artículo 2º de la Ordenanza Municipal sobre Patentes de Industria y Comercio.

La disposición, que aquella dependencia municipal consideró infringida, previene: "Para establecer cualquier negocio de los sujetos a la presente Ordenanza, es requisito indispensable obtener permiso previo del Gobernador del Distrito Federal mediante solicitud por escrito en la que se expresarán el capital, clase, ubicación y naturaleza del negocio". Y el artículo 46 *ejusdem*, en cuya virtud le fue aplicada a la recurrente la sanción mencionada, dispone: "Todo aquel que estableciere un negocio sin obtener previamente permiso del Gobernador, será sancionado con multa de Bs. 100,00 a Bolívares 1.000,00 según la magnitud y categoría del negocio".

Apelada para ante el Concejo Municipal, conforme a lo autorizado por el artículo 48 del mismo Ordenamiento, la sanción impuesta fue confirmada por la Cámara Municipal, según Resolución de fecha 15 de octubre de 1962. Y contra este acto, la recurrente ha deducido ante este Supremo Tribunal al recurso de nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad.

Ahora bien, según aparece de su argumentación, la recurrente no ataca el acto cuestionado, en razón de los motivos o supuestos de hecho del mismo, pues explícitamente acepta la imputación de no haber dado, efectivamente, cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 2º de la referida Ordenanza; sino que lo impugna en razón de la ilegalidad que atribuye a los motivos de derecho, conforme a los cuales fue dictado por su autor, por cuanto considera que no se halla incluida en las previsiones de la Ordenanza Municipal referida. Es decir, el fundamento principal del recurso lo finca la recurrente, no en una simple violación de la Ley, ni en una falsa aplicación de la misma, sino en la inaplicabilidad de ella a su caso, o sea, la recurrente imputa al acto impugnado el haber sido dictado con extralimitación del campo de aplicación de la Ordenanza Fiscal Municipal ya mencionada; ella considera, en efecto, que dicho texto no puede gravar los licores y la cerveza porque su gravamen, conforme a lo prevenido en la Constitución de la República, es de la competencia del Poder Nacional.

La Corte observa:

En lo que concierne a la materia de la disidencia, cabe considerar que la Ley Orgánica de la Renta de Licores, al determinar su campo de aplicación, dispone que "los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país estarán sujetos a los gravámenes" por ella establecidos (artículo 1º).

La citada Ley grava, en efecto, “ las bebidas alcohólicas de producción nacional obtenidas por destilación o por la preparación de productos destilados” (artículo 2º); “los alcoholes de producción nacional de fuerza superior a 50º del alcoholímetro centesimal” (artículo 3º); la “fabricación de cerveza nacional” (artículo 4º); y el “vino de producción nacional” (artículo 5º); y como los impuestos correspondientes “se causan desde el momento en que se produce la especia” (artículo 11), bien se los puede considerar como impuestos a la *producción* de las respectivas especies.

Además, la misma Ley establece un impuesto, denominado impuesto interno, sobre “los alcoholes que se importen” (artículo 6º) así como también sobre los expendios de especies alcohólicas denominadas cantinas y sobre los expendios temporales (artículo 7º, ordinales 3º y 4º); y cuyos gravámenes pueden considerarse como impuestos al consumo de dichas especies.

Asimismo, la mencionada Ley establece un impuesto sobre los expendios, al por mayor y al por menor, de especies alcohólicas (artículo 7º, ordinales 1º y 2º), el cual grava también el comercio de aquéllas.

Finalmente, la referida Ley crea también un “derecho anual por concepto de matriculación” de los “establecimientos de producción y fabricación de aparatos de destilación” y de los “expendios” anteriormente mencionados (artículo 8º).

De donde, pues, podría considerarse que la Ley Fiscal Nacional ha reservado al Poder Nacional la imposición fiscal a los licores, comprendidos en ellos a la cerveza, y a los alcoholes.

Sin embargo, la misma Ley expresamente previene en su artículo 170: “Con excepción de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio, no podrán gravarse por los Estados ni por las Municipalidades las especies que son objeto de impuestos establecidos en esta Ley”.

Juzga la Corte que la disposición transcrita, en la indubitable claridad de sus términos, sólo es susceptible de una interpretación, en el sentido único de que, expresamente, la Ley Fiscal Nacional reconoce, así sea parcialmente, la competencia del Poder Municipal para gravar los licores y los alcoholes con los “impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio”; y, más aún —para precisar el concepto—, en el sentido de que tales especies sólo pueden ser gravadas con dichos impuestos (patentes) municipales, además de los “establecidos en esta Ley”.

Por manera, pues, que, a juicio de la Sala no sólo no existe la colisión denunciada por la recurrente, entre el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, sino que, por el contrario, aquel se conforma, perfectamente, con éste, tanto con su espíritu como con su letra; motivo éste suficiente para declarar que no existe razón alguna en derecho, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 7º del



Código de Procedimiento Civil, la obligue a abstenerse de aplicar, al caso *sub judice*, la citada disposición legal, como también lo ha solicitado la recurrente.

Pero, si a tal conclusión se arriba, a través del examen de dichas disposiciones a la misma conduce su interpretación racional y sistemática, para excluir, finalmente, el vicio de la doble imposición que la recurrente atribuye a los impuestos nacionales y municipales, cuya colisión ha denunciado.

En efecto: aun cuando el Constituyente de 1947, 1953 y 1961 hubiera reservado, totalmente, al Poder Nacional, la imposición fiscal a los alcoholes y licores, tal reserva, por razones elementales de obligada lógica jurídica, ha de tener su necesaria conciliación con las patentes de industria y comercio de esos ramos, ya que el mismo Constituyente, de modo expreso, las ha atribuido genéricamente a los Municipios, esto es, sin establecer ninguna distinción.

Y, en efecto, si bien es cierto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución vigente, los Municipios están sujetos, en lo que concierne al punto en examen, a las mismas limitaciones a que lo están los Estados, —o a las mismas restricciones, como decían las Constituciones anteriores—, entre las cuales se encuentra la de no crear impuestos sobre las materias rentísticas de la competencia nacional (artículo 18, ordinal 1°); no es menos cierto que los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio y los impuestos establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores, como bien los distingue esta última (artículo 154 de la Ley de 1954 y 170 de la Ley vigente), no inciden, como se pretende, sobre la misma materia rentística, puesto que, desde el punto de vista estricto del Derecho Fiscal, son distintos no sólo por su objeto, sino también por su propia naturaleza, como lo revela, incluso, su propia base de cálculo.

En efecto, mientras el objeto de los impuestos establecidos en la citada Ley Fiscal Nacional es una clase o categoría de bienes, específicamente determinada, “los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país—” (artículo 1° *ejusdem*); el objeto de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio es “toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida... con fines lucrativos” (artículo 1° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal), es decir, las actividades lucrativas, genérica y abstractamente consideradas, que el contribuyente ejerza.

El hecho de que el Legislador Municipal haya clasificado o discriminado las diversas actividades lucrativas según la naturaleza de los negocios en que se ejerzan, no permite confundir el objeto del impuesto —de la patente— con la base para su cálculo según esa misma clasificación; ésta, por lo demás, sólo obedece a meras razones de técnica fiscal. En efecto: al discriminar así el Legislador esas diversas actividades lucrativas y señalarle, a cada una de

ella, la respectiva base de cálculo del impuesto, lo hizo sólo para pecharlas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con su política fiscal, y realizar, así, según su criterio, la justicia fiscal; que, aun cuando se trate de un impuesto real y objetivo, cada quien tribute según su capacidad económica, como lo exige el principio de la igualdad ante el impuesto, contenido en el artículo 223 de la Constitución; pero, al proceder de esa manera no lo hizo para gravar, especialmente, determinado tipo de negocio en particular, ni determinada producción de bienes o servicios también en particular. Dicho lo mismo de otro modo, —porque conviene insistir en el concepto—, son cuestiones completamente distintas al hecho imponible o hecho generador del impuesto, —el cual consiste, en este caso, en el ejercicio de un comercio, de una industria, de una actividad lucrativa en suma—, y la base imponible o base para su cálculo, —la cual consiste, como ya se dijo, en los ingresos brutos o en el monto de las ventas o de las operaciones efectuadas, o en el capital, tomados, estos factores, como índice para medir esa actividad lucrativa y aplicarle el impuesto correspondiente.

Asimismo, por el hecho de que, para establecer cualquier negocio de los sujetos al pago de la patente comentada, sea requisito indispensable obtener permiso previo del Gobernador; y de que este permiso se titulará Patente de Industria y Comercio, como lo previenen los artículos 2º y 4º de la Ordenanza cuya aplicación se cuestiona en el proceso, tampoco debe confundirse al impuesto propiamente dicho con el permiso cuya denominación adopta, ni el objeto de aquél con el fin de éste. En efecto, aun cuando pueda subsistir la necesidad legal de la obtención de la patente para el ejercicio de esa actividad lucrativa, la exacción fiscal, asimismo denominada, no se causa por la obtención de aquélla, —por lo cual sería una tasa—, sino, precisamente, por el ejercicio de esa actividad lucrativa, —por lo cual es un verdadero impuesto—. De no ser así, podría pretenderse, que, quien realizara actividades lucrativas gravadas, sin obtener el permiso-patente, se haría solamente pasible de las sanciones administrativas previstas para la omisión, pero estaría inmune a la incidencia del gravamen. La obtención de la patente, como permiso, sólo tiene fines administrativos y fiscalizadores, de policía fiscal, como es la formación del “Registro General del Padrón de Industriales y Comerciantes”, que previene la Ordenanza aquí cuestionada (artículo 6º, 16 y 17).

El examen de las características y fundamentales de los referidos impuestos —nacionales y municipales—, pone de manifiesto, de una parte, no sólo la necesaria conciliación racional entre unos y otros; sino también, de otra parte, el justo y ponderado alcance que ha de darse, en sana hermenéutica, a las limitaciones constitucionales a que están sujetos los Municipios en el ejercicio de su propio poder de imposición; ellas, pues, deben ser entendidas en el sentido de que, tanto aquéllos como los Estados, no pueden “crear...

impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional”, si el objeto del impuesto, que pretendan crear, es el mismo del impuesto nacional y si uno y otro son de la misma naturaleza.

En consecuencia, cuando el Poder Nacional grava, con un impuesto —especial—, un producto, —licores, alcoholes, cigarrillos, sal derivados del petróleo, etc.—; y el Poder Municipal grava, con un impuesto —general—, las actividades lucrativas industriales y comerciales—, cualquiera que sea su objeto, que puede ser o no, tal producto, no se produce la doble imposición, porque, fundamentalmente, no existe identidad de causa entre uno y otro impuesto, pues, en el primer caso, el hecho generador del impuesto es la producción, la circulación o el consumo de un género específicamente determinado, mientras que, en el segundo, es el ejercicio de la actividad industrial o comercial; y porque, por ello mismo, no siempre existe identidad de sujeto pasivo; por lo cual, a la vez, tampoco puede hablarse, en rigor, de que se exija un mismo impuesto.

Para que, en casos como el de autos, se produjese la doble imposición, sería menester que la Ordenanza Municipal cuestionada hubiera adoptado, como hecho generador del impuesto de patente, el mismo del impuesto nacional, o sea, la producción, el comercio o el consumo de la especie, en concreto; pero no procedió así, según se ha demostrado.

339.

CSJ - SPA

12-5-69

G.F. N° 64, 1969, pp. 171-180

*Toda pena o contribución fundadas en actos que no revisten carácter de Ley, son nulas por inconstitucionalidad.*

Teniendo en cuenta dichos alegatos y consideraciones es necesario observar en primer término que la Ordenanza de Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos y las dos “resoluciones” dictadas por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, tachadas de inconstitucionalidad en este juicio, aunque tienen por objeto una misma materia, son actos diferentes y, por lo tanto, cada uno de ellos exige ser considerado por separado a los efectos de esta decisión.

El más reciente de dichos actos, es decir, el sancionado por la corporación municipal el 2 de agosto de 1965, consta de dos artículos, el primero de los cuales establece una contribución sobre cada res cuyos hierros y señales deban ser revisados por las autoridades municipales, y el segundo autoriza la detención de quienes no

puedan comprobar haber satisfecho dicha contribución, si se les encuentra transportando ganado fuera de los límites del Distrito.

Sin pretender, por ahora, definir los alcances de los poderes que tienen los entes locales para crear contribuciones y para establecer sanciones contra quienes infrinjan sus disposiciones, es necesario observar que al ejercer tales poderes los Concejos Municipales deben someterse, entre otras normas, a las contenidas en los artículos 224 y 60 ordinal 2º de la Carta Fundamental, los cuales disponen, respectivamente, que no “podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por Ley...”, y que nadie... “podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la Ley como delito o falta”.

La “Ley” es conforme a la letra y espíritu de dichas disposiciones, la forma más general y solemne en que se expresa la voluntad soberana del Estado, como fuente creadora del derecho, en cualquiera de los niveles del gobierno, y al aludir a ella el constituyente no sólo destaca la necesaria intervención del respectivo órgano del Poder Legislativo en el proceso de formación de los actos que establezcan sanciones o tributos, sino la ineludible sujeción de ese proceso a formas y procedimientos que por sí solos constituyen garantías permanentes de libertades y derechos consagrados en la Constitución.

En consecuencia, son contrarios a los referidos preceptos de la Carta Fundamental las penas y contribuciones fundadas en actos que no revistan carácter de Ley.

Al nivel de la vida municipal, sólo las ordenanzas tienen carácter de Ley, y por ello se las contraponen a otros actos de menor jerarquía como los acuerdos y resoluciones cuya naturaleza y alcance es diferente al de aquellas.

La Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia refleja tales diferencias en disposiciones como las siguientes: “Aprobada que sea en última discusión una Ordenanza, se copiará en un libro rubricado y foliado por el Juez del respectivo Distrito para tal fin y se extenderán por separado dos ejemplares firmados por el Presidente y el Secretario, que se remitirán al Prefecto del Distrito, para su ejecución. El Prefecto pondrá el EJECUTESE a uno de los dos ejemplares y lo devolverá al Concejo”; “Los Acuerdos y Resoluciones no necesitan el Cúmplase del Prefecto del Distrito. Cuando se trate de casos particulares o de aplicación de reglamentos dictados en ejercicio de facultades y procedimientos que consten en la Ordenanzas, las decisiones entrarán en vigencia desde que sean aprobadas por el Concejo; cuando se trate de medidas de interés general, complementarias de la Ordenanza, entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal”. Los Decretos, Acuerdos, Resoluciones y Ordenanzas Municipales, se derogarán con las mismas formalidades con que se dicten”.

El mismo instrumento legal señala las “formas” —el Concejo Municipal decreta, acuerda, resuelve— que deben revestir los actos emanados de los entes locales cuando se trate de ordenanzas, acuerdos o resoluciones, reconociendo así que la diferente naturaleza de las materias a que ellos pueden referirse entrañan una diferencia en cuanto al aspecto formal de los medios que sirven de expresión a la voluntad del cuerpo edilicio.

A la luz de dichas normas el acto sancionado por el Concejo el 2 de agosto de 1965 es, desde el punto de vista formal, una resolución, y como tal no aparece publicado en la Gaceta Oficial ni está suscrito por la primera autoridad política y civil del Distrito, lo que revela que, al dictarlo, la cámara edilicia no sólo infringió las disposiciones legales aplicables al caso en razón de la materia, sino también las normas constitucionales a que antes se hizo referencia.

Lo dicho respecto a esta última resolución puede aplicarse también a la primera, no obstante que en ella el Legislador local se limitó a reproducir lo dispuesto en la Ordenanza, con modificaciones de redacción apenas perceptibles y que en nada afectan su contenido normativo.

Pasando a examinar los alegatos del actor en relación con el ordinal de la Ordenanza impugnado en la solicitud, se observa que la competencia Fiscal del Municipio, tal como lo define la Constitución vigente, consiste, fundamentalmente, en la potestad de imponer a los particulares contribuciones, pagaderas en dinero efectivo, para atender a los gastos de la administración pública comunal.

Cuando esas contribuciones son exigidas con motivo del uso o prestación de un servicio, del cumplimiento de determinados deberes legales por los agentes de la administración, o del otorgamiento de un trato preferencial a favor del contribuyente, la Corte considera que por no tratarse de impuesto sino de tasas no les son aplicables las limitaciones establecidas a la autonomía fiscal de los entes locales, en los artículos 34 y 18 ordinal 4º de la Constitución.

Tales normas prohíben, en efecto, a las autoridades municipales gravar “con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles”, y crear “impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos” pero no restringen la competencia que les atribuye el ordinal 2º del artículo 32 de la misma Carta Fundamental para establecer tasas por el uso de sus bienes o servicios, aun cuando dichas contribuciones sean percibidas con ocasión de actividades que tengan por objeto aquellos bienes y su monto sea proporcional al número de ellos.

Según el ordinal en referencia, el tributo impugnado consiste en una contribución de tres bolívares por cabeza de ganado, que recae sobre quienes ocurran a las autoridades locales en solicitud del permiso requerido para trasladar reses fuera del territorio de su

jurisdicción, y tiene por causa "la revisión de los respectivos hierros, marcas y señales".

Este último párrafo evidencia, por sí solo, que al dictar la ordenanza la intención del Legislador local no fue establecer un impuesto sobre el ganado en pie ni sobre el traslado de esa clase de bienes fuera de las fronteras distritales, sino cobrar una retribución por actuaciones especiales que, necesariamente, deben cumplir agentes o empleados de la administración comunal, antes de expedir los permisos a que alude la misma disposición.

La ordenanza hace recaer la carga de la contribución sobre quienes a causa de sus actividades obligan a la administración a proporcionarles un servicio especial, circunstancia ésta que, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de este Tribunal, es una de las características que permite distinguir las tasas de los impuestos como conceptos claramente diferenciados en el derecho positivo de nuestro país.

Del poder de policía de que están investidos los funcionarios municipales deriva su obligación en contribuir a la prevención del contrabando y de proteger la riqueza ganadera existente dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones; y en razón de ello la legislación estatal y municipal, tradicionalmente viene considerando como materia propia de la competencia municipal la expedición de guías para el transporte de ganado, previa la revisión de los hierros, marcas y señales de éstos. Por tal motivo puede afirmarse que el Decreto-Ley que creó el registro nacional de hierros y señales en 1952, sólo vino a ratificar normas y prácticas administrativas hondamente arraigadas en la vida municipal venezolana, al disponer en su artículo 35 que toda persona "que desee transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, deberá estar provista de una guía, que le expedirá la Primera Autoridad Civil del Municipio en modelos suministrados por el Ministerio de Agricultura y Cría en la que se hará constar el nombre del propietario; el hierro, señal, cantidad, sexo, color, procedencia y destino del ganado; el nombre del conductor, y, si fuere el caso, las características del vehículo en que se efectuará el transporte".

Las actuaciones y operaciones materiales que las autoridades distritales se ven obligadas a realizar para dar cumplimiento a las preindicadas disposiciones sobre la materia, constituyen, por lo tanto, el fundamento económico-fiscal de la contribución establecida en el ordinal impugnado, el cual tiene a su vez, una sólida base en lo que respecta a su constitucionalidad, en el ordinal 2º del artículo 31 de la Suprema Ley de la República.

Teniendo que desechar por las razones expuestas el alegato de inconstitucionalidad del ordinal de que se trata con base en el argumento de que colide con los artículos 34 y 18 de la Carta Fundamental, pasa la Corte a examinar si procede declarar la nuli-

dad de dicha disposición, por ser contraria a las demás normas constitucionales a que alude el actor en su demanda.

Dichas normas constitucionales son del tenor siguiente: "Artículo 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de seguridad, sanidad u otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica"; "Artículo 31, Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:... 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley"; Artículo 136. "Es de la competencia del Poder Nacional... 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la Ley reserva al Poder Nacional, tales como la de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y municipio que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley;... 24º "La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización; la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; las de notarías y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional";... 25º "Toda otra materia que la presente Constitución atribuye al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza"; Artículo 117. "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ella debe sujetarse su ejercicio".

Refiriéndose a la colisión que, en su opinión, existe entre esos artículos de la Constitución y las disposiciones que impugna, el solicitante se limita a expresar lo siguiente:

"Al establecer esas normas tributarias y los medios para aplicarlas, el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, también ha incurrido en usurpación de atribuciones por violación del artículo 31, ordinal 6º, 136, en su ordinales 8º, 24º y 25º y, consecuentemente, de los artículos 96, ya citado, y 117, todos de la Constitución Nacional, en virtud de la cual dichas normas son nulas, así repetida (sic) en las tres piezas de la legislación municipal conforme al artículo 119 del ordenamiento constitucional".

De dicho párrafo se infiere que a juicio del demandante las autoridades municipales violaron las citadas disposiciones constitucionales al promulgar un ordinal como el impugnado, y que, como consecuencia de ello, incurrieron en usurpación de atribuciones al tenor de lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución.

Sin embargo, como el demandante no señala las razones doctrinales, jurisprudenciales o de otra índole que sirven de base a su alegato, no puede este Tribunal entrar a examinar si existe o no colisión denunciada en dicho párrafo —pues, independientemente de los reparos que suscitaría una discusión fundada en meras conjeturas—, en estos juicios, al igual que en los regidos por el derecho común, no es lógico esperar y menos aún exigir que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa, supla argumentos no alegados por las partes, a menos que la colisión sea tan manifiesta, que la comparación entre el acto cuya nulidad se demanda y la norma constitucional presuntamente violada, sea por sí sola suficiente para demostrar el fundamento de la acción.

Y como la comparación hecha con tal fin, no revela ninguna contradicción manifiesta entre el texto legal cuestionado y las previsiones constitucionales a que alude el demandante, sólo resta, examinar el párrafo en que el actor denuncia que dicho texto legal también colide con algunas de las disposiciones que forman el articulado del decreto que creó el registro nacional de hierros y señales, para arribar finalmente a la decisión que debe recaer en el presente juicio.

El párrafo en referencia está redactado así:

“Bajo las mismas concepciones, y sólo para el caso imposible de que no fuere declarada la nulidad solicitada, resulta igualmente colidente la expresada tributación establecida por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, con los artículos 2, en su parte final, 29, 33, 34 y 35 del Decreto 406 sobre Registro Nacional de Hierros y Señales, en vigencia desde el 7 de junio de 1952; y así lo denuncio, debiendo ser declarado cuáles normas hubieren de prevalecer, en cumplimiento de lo establecido en los ordinales 5º y 11º del invocado precepto 215 de la Constitución Nacional, en concordancia con el ordinal 12º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y con aplicación de la disposición transitoria décimaquinta del ordenamiento constitucional. Y así lo solicito”.

Y los artículos mencionados son del tenor siguiente:

Artículo 2º “A los efectos de este Decreto, se considera criador a la persona natural o jurídica que hace de la cría de ganado ocupación habitual u objeto de sus negocios y que dispone de tierras adecuadas en cantidad suficiente; se considera intermediario a la persona natural o jurídica que compra, vende, permuta, recria, ceba o en cualquier forma trafica en ganados con fines comerciales”.



Artículo 29. "Con excepción de lo previsto en los artículos 21 y 26, ninguna de las formalidades establecidas en el presente Decreto, causará derecho alguno".

Artículo 33. "Toda venta de ganado deberá hacerse constar en una papeleta suscrita por el vendedor y por la Primera Autoridad Civil del Municipio, y sellada con el sello; de ésta. En la papeleta se hará mención del hierro, señal, color, sexo, cantidad y procedencia de los animales vendidos".

Artículo 34. "El Ministerio de Agricultura y Cría suministrará a las Jefaturas Civiles libretas-talonarios numeradas y seriadas, en las cuales se extenderán las papeletas a que se refiere el artículo anterior".

Artículo 35. "Toda persona que desee transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, deberá estar prevista de una guía que le expedirá la Primera Autoridad Civil del Municipio, en modelos suministrados por el Ministerio de Agricultura y Cría, en la que se hará constar el nombre del propietario; el hierro, señal, cantidad, sexo, color, procedencia y destino del ganado; el nombre del conductor, y si fuere el caso, las características del vehículo en que se efectuará el transporte.

El solicitante deberá acreditar la propiedad del ganado, y si no fuere el propietario, deberá exhibir una autorización de éste".

Al comparar el ordinal tantas veces citado con los artículos transcritos, se observa que, con excepción del 29, ninguno de ellos se relaciona con la materia propiamente regulada por aquel, y que si bien de dicho artículo se colige que los funcionarios públicos deben prestar gratuitamente los oficios de su ministerio en los casos en que estén obligados a hacerlo en conformidad con el decreto, la exención en él establecido no puede referirse sino a las contribuciones nacionales, pues así como las autoridades locales son las únicas que tienen competencia para crear, modificar o suprimir los impuestos y tasas que les corresponde constitucionalmente, igualmente son ellas las que pueden eximir o exonerar de los mismos a los particulares que legalmente estén obligados a pagarlo.

En fuerza de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que son nulas las resoluciones relativas a la contribución por revisión de hierros y señales, promulgadas por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia el 4 de mayo de 1965 y el 2 de agosto del mismo año; que no es contraria a los artículos 34 y 18, ordinal 4º de la Constitución, la disposición de la Ordenanza que establece una contribución de uno (1) a tres (3) bolívares sobre cada cabeza de ganado, por la revisión de hierros, marcas y señales de los semovientes que deben ser trasladados fuera del Distrito; y, que no hay colisión entre la referida disposición de la Ordenanza y el

artículo 29 del Decreto sobre Registro de Hierros y Señales, por lo que no procede declarar cuál de dichas disposiciones debe prevalecer.

Véase Nos. 16, 227, 274, 277, 310, 332, 375, 430, 608.

b. *Exoneraciones*

340. CFC - SPA 2-3-42  
M. 1943, pp. 121, 124, 125 y 127-129

*Constituye abuso de autoridad, y violación del principio de igualdad, cualquier exoneración de impuestos que haga el Concejo Municipal.*

Se pretende nuevamente violada la garantía de la igualdad al decir los solicitantes: "También resulta violada la garantía de la igualdad constitucional por el ordinal 9º del artículo 4º de la Ordenanza cuya nulidad hemos venido a solicitar de esta Corte. —Ese ordinal establece que las nuevas construcciones que de conformidad con las disposiciones de la Ordenanza de Arquitectura Civil y de las indicaciones de la Ingeniería Municipal, o de otros organismos competentes, se levanten dentro del perímetro de la ciudad, *estarán exoneradas del impuesto de la contribución territorial durante cinco años.* Se comprende que esa disposición trata de estimular el cumplimiento de recomendaciones técnicas que no tienen carácter legal, pues el cumplimiento de una Ley u Ordenanza es un deber de todos los ciudadanos: su cumplimiento no amerita premios y su violación comporta sanciones penales. Ahora bien, por plausible o conveniente que pueda parecer esa excepción, ella es eminentemente inconstitucional; establece una desigualdad entre los propietarios de los inmuebles ya construidos, *cuya edificación no puede haberse hecho sino con estricto acatamiento a las normas de las Ordenanzas vigentes,* y los propietarios de inmuebles futuros, con tal de que éstos acaten o complazcan el criterio de organismos formados por funcionarios accidentales, que son transitorios y no tienen la permanencia de las Leyes. Al consagrar, pues, la aludida disposición ese PRIVILEGIO para los futuros propietarios, *de no pagar el impuesto si acatan consejos o recomendaciones de funcionarios de la Ingeniería Municipal o de otros organismos competentes,* establece una desigualdad entre ellos y los actuales propietarios, violando una vez más la garantía de la igualdad ante el impuesto, consignada en el ordinal 18, letra a) del artículo 32 de la Constitución Nacional. Y corresponde a esta Honorable Corte declarar la nulidad de una Ordenanza que así colide con una garantía individual, por ministerio del artículo 34 de la propia Constitución".

La Corte observa que la exoneración del impuesto a que se refiere esta parte de la demanda es inconstitucional ciertamente. La esta-

blece un organismo que carece de poder para hacerla: un Concejo Municipal, pues, según queda declarado, una Ordenanza Municipal, no alcanza a establecer la excepción que contempla la Constitución en referencia a la garantía de la igualdad, o sea, la posibilidad de la exoneración del impuesto que la Ordenanza consagra en el ordinal 9º, artículo 4º, por cinco años; y en relación a las nuevas construcciones que de conformidad con las disposiciones de la Ordenanza de Arquitectura Civil y de las indicaciones de la Ingeniería Municipal o de otros organismos competentes se levanten dentro del perímetro de la ciudad. Tal exoneración constituye, de consiguiente, una infracción de la mencionada garantía ciudadana por abuso de autoridad.

*Voto salvado del Magistrado doctor Luis I. Bastidas.*

En el Acuerdo se reconoce la concurrencia del Poder Federal, de los Estados y de las Municipalidades en materia impositiva; pero niega a las dos últimas Entidades la plenitud legislativa que en la expresada materia le reconoce a la primera, al declarar que ley, en el inciso a) del ordinal 18 del artículo 32 de la Constitución, *es sólo ley nacional*; es decir que en relación con los Estados y las Municipalidades, debe darse por no escrito el precepto de que no puede concederse exoneración de contribuciones sino en los casos en que la ley lo permita. De este modo, la mencionada garantía, respecto a tales Entidades, se reduce al texto que afectaba en las Constituciones anteriores a la de 1925, sólo que entonces el principio era absoluto, porque limitaba por igual la facultad legislativa de las tres Entidades concurrentes, en nuestro complejo régimen federal.

El primer fundamento de la distinción establecida, consiste en esta premisa del Acuerdo: "Esto quiere decir que la ley puede llegar a introducir constitucionalmente una excepción o derogación parcial del principio constitucional de la igualdad, esto es, sólo en cuanto a impuesto o contribuciones". En mi concepto, la disposición final del inciso, a la cual se contrae la preinserta afirmación de la mayoría, no quiere decir eso. La igualdad en el punto a que se contrae el dicho inciso, es como la establece el conjunto de la disposición; de este modo, la ley de rentas (nacional, estatal o municipal) que permita exenciones, no es que introduce excepciones o derogaciones parciales del principio constitucional de la igualdad, sino que se ubica en el ámbito de la garantía, tal como está definida en el inciso. Con la modalidad de que el derecho individual tiene la extensión que le dé la ley, existen en la Constitución muchas garantías. La 7ª está dada en estos términos: "La libertad de transitar, cambiar de domicilio, ausentarse de la República y volver a ella, observando las formalidades legales; la de llevar y traer sus bienes al país, salvo las limitaciones que exija el orden público y los intereses de la Nación". La garantía 9ª está expresada en esta forma:

“La libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. Sin embargo, el Poder Federal queda facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación”. En estos casos, la ley fija la extensión del derecho individual y por consiguiente es parte constitutiva de la garantía, sin que por ello pueda concluirse que la ley que se prevé sea siempre nacional, porque forzosamente será estatal si la materia de la ley no está delegada al Poder Federal, como sucede con las materias policiales.

Por tanto, cuando la Constitución en el artículo 32, da sus preceptos en las formas expuestas u otras semejantes, sólo requiere que las leyes, que permite o supone, sean dictadas por Entidad competente, para que ellas estén dentro de la garantía respectiva al determinar su extensión. Es así que los Estados y las Municipalidades tienen, al igual del Poder Federal, la facultad de crear y organizar sus rentas, luego las leyes en que lo hagan, permitan o no excepciones, están comprendidas en el inciso a) del ordinal 18 del artículo 32 de la Constitución.

Se da en el Acuerdo el carácter de Ley Reglamentaria de la garantía de la igualdad, a la ley de rentas que permita exoneraciones de impuestos, por la razón antes consignada en dicho Acuerdo, de que esas exoneraciones constituyen derogación parcial de dicha garantía. El fundamento de esta consideración acaba de ser desvirtuado; más en obsequio de la puridad de los principios, bien merece que se discuta el nuevo aspecto de la cuestión. Para mí no es dudoso que cuando el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela dicta una ley creando impuestos, lo hace no en virtud de la Base 4º del artículo 15, en la parte que se declara de la competencia del Poder Federal “la legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución”, sino en virtud de las Bases 12, 13, 17, 18, 20 y de las demás referentes a materias de la competencia del Poder Federal susceptibles de impuestos, contribuciones o tasas, y por aplicación de la atribución 1ª del artículo 77 de la propia Constitución. Las leyes nacionales, referentes a rentas, son, pues, como las leyes estatales y las ordenanzas municipales sobre la propia materia, leyes autónomas, esto es, leyes a las cuales no afecta la adjetividad, condicionalidad y subordinación propias de las leyes reglamentarias, así lo sean de disposiciones constitucionales.

*Voto salvado del magistrado Dr. A. Pulido Villafañe.*

Las actividades de la administración pública y del Gobierno se desarrollan y cumplen mediante el juego que facultativamente, sin traspasar el límite de sus atribuciones propias, realizan las tres esferas que intervienen en la vida pública: la nacional, la de los Estados y la municipal. De la armonía que este conjunto de fuerzas guarda

para el mejor logro de sus distintos intereses y de su cooperación recíproca, resultan en gran parte el orden público, el bien general y el progreso social.

En nuestro régimen impositivo corresponde a la Nación todo aquello que no se haya atribuido expresa y taxativamente a los Estados o las Municipalidades. Es esta, por sobre todo, una cuestión de soberanía en cuanto los Estados, bien como entidades políticas y económicas directamente interesadas, bien como representantes y sostenedores de los derechos legítimos del Municipio cuya existencia tienen garantizada en la celebración del Pacto Federal, han retenido siempre una parte inmanente de esa soberanía.

Siendo de la competencia de las Municipalidades organizar tanto sus servicios de arquitectura civil, ornamentación, alumbrado, acueductos y demás de carácter municipal, como sus rentas con las solas restricciones enumeradas en el parágrafo 4º, número 3 del artículo 17 de la Constitución Nacional, no es la Nación la que se desprende de ese derecho cuyo ejercicio contribuye a formar la autonomía de dichos organismos, pues en el orden histórico como también en el orden técnico-jurídico, ha respetado ella, como ajenos, los atributos así ejercitados en la órbita municipal. Si toda restricción de un derecho extensamente reconocido ha de ser expresa o claramente referida para que valga, no es razonable invocar en contra, por vía de interpretación, límites restrictivos que no aparecen precisos en un texto constitucional. El principio de la soberanía así entendido y que se traduce luego en el de la separación de los poderes, capacita suficientemente a cada uno de éstos para actuar, sin desigualdades genéricas entre sí, dentro de la órbita que específicamente está asignada a cada uno de ellos, pues en sustancia tiene tanta autonomía y libertad de función en su órbita uno como otro poder, aun cuando en el accidente, como es natural, se manifiesten las diferencias que comporta la actividad de los mismos poderes. De ahí que cuando la Constitución Nacional consagra una regla o principio general, como la garantía de la igualdad que pertenece a los ciudadanos, su observancia tiene que ser uniforme respecto de todo ordenamiento jurídico, cualquiera sea la rama del poder público a que corresponda sancionarlo. Del mismo modo, cuando la Carta Fundamental, sin hacer discriminaciones ni distinciones, autoriza para excepcionar o flexibilizar en materia tributaria la referida garantía constitucional, no hace exclusión explícita ni implícita, ni siquiera determina una restricción de la facultad que cada uno de estos poderes tiene *per se*, para obrar en tal sentido, pues toda excepción, así lo sea de otra excepción, por la odiosidad que engendra, ha de ser definida y categórica, sin que pueda depender de interpretaciones más o menos dialécticas ni de inducciones exclusivistas que por lo común resultan incluso participantes de injusticia.

Atendiendo al texto de la referida garantía constitucional, pero sin alejarnos de la mente con que el Constituyente hubo de concebirla *en el total* de su redacción, se observa que en ninguna parte se hizo mención de las ramas principales del Poder Público, como tampoco quedó hecha excepción de ninguna de ellas. Al sentido natural de las palabras es al que ha de atender quien haya de aplicar el derecho consagrado en las mismas palabras. Si estando exigido, para los efectos de la igualdad constitucional, que los ciudadanos sean juzgados *por unas mismas leyes* y hubiese de entenderse por éstas únicamente las que dicta el Congreso Nacional, se caería luego en el absurdo de que cualesquiera otros ordenamientos o estatutos jurídicos que ya no fueran *esas leyes*, por no tener tal carácter específico, no estarían sometidos a observar dicho principio de igualdad, pues sólo los actos legislativos del Congreso, hablando en sentido estricto, regirían indistintamente para todos los ciudadanos, en cuya virtud los actos legislativos no emanados del expresado Cuerpo podrían obligar a unos ciudadanos y no a otros, podrían brindar protección a una parte de éstos y negarla a otra parte. Ante tal anomalía, ha de verse con toda evidencia que el concepto *leyes*, en la parte positiva del precepto que consagra esa alta garantía individual y ciudadana, tiene que exceder de aquel criterio limitativo que se supone sin fundamento valedero, pues para que haya efectiva y completa igualdad ciudadana han de extenderse a todas las normas constantes u ordenamientos jurídicos que provengan de una autoridad legítimamente constituida y con jurisdicción determinada.

Es por ello por lo que la Constitución de un Estado, la ley de Régimen Político y cualquiera otra ordenación que establezca normas permanentes de acción y que reconozca derechos e imponga obligaciones, deben observar formal y sustancialmente el principio de la igualdad, como regla impretermitible de orden público, porque así lo tiene establecido preceptivamente la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Otro tanto ha de entenderse respecto de las ordenanzas de carácter municipal, principalmente las que versan sobre impuestos en el territorio de un Distrito dado.

Pero si esto es así, ¿en virtud de qué lógica no puede ser constitucional y legítimo que una facultad limitativa, consignada expresamente en el mismo principio que se observa cuidadosamente en las líneas generales de un estatuto rentístico municipal, sea reconocida por quien juzga de lo principal allí establecido? A base de tal criterio adverso, *lo más*, contenido en la regla, como es dictar un régimen de impuestos para toda una comunidad, resulta *menos grave* que limitar por determinada excepción ese mismo régimen al exonerar a cierta clase que económicamente lo demanda en nombre de la equidad social reconocida indudablemente en el precepto fundamental que en tal forma se aplica.

No se comprende bien cómo en la sentencia de la Corte se desconoce que cuando la Ordenanza objetada exige limitativamente

el impuesto a un grupo de propietarios por serlo de un tipo especial de construcciones y cuando con fines de fomento urbano favorece a quienes edifiquen en un lapso dado con sujeción a prescripciones comunes, no pueda ser *una ley*, pero en cuanto fija el mismo impuesto sí ha de conceptuársele como tal *ley*, puesto que con arreglo a la letra a), numeral 18, del artículo 32 de la Constitución Nacional, se le demanda y exige que observe *irrestringidamente* el principio de la igualdad constitucional, en cuyo texto se trata sin determinación concreta, de *leyes en general*, no atribuidas en especial a ningún cuerpo deliberante.

No puede decirse que tal limitación del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley, constituya propiamente una derogación del mismo, pues aunque parezca paradójico afirmarlo, su misma relación, si así quiere llamársela, incide en el campo de la verdadera equidad social. En los sistemas impositivos modernos, la flexibilidad que guardando un límite ínfimo de aplicación, se extiende progresivamente según la diversa capacidad de los contribuyentes, es hoy por sí misma una ley constante y respetada en el mundo de las finanzas, la que en nuestro país viene estrechando cada vez más al individualismo exagerado y casi siempre negativo de que han adolecido algunos de nuestros estatutos fundamentales. Pero ya la Constitución Nacional, a partir de la reforma declarada en 1925, señala una orientación saludable en tal sentido, al introducir un principio de limitación que permite comunicar esa flexibilidad al antes rígido precepto igualitario con el que por tanto tiempo, en el terreno tributario, se han consumado flagrantes *desigualdades*, y cuyas modalidades reclaman ponderación, tino y oportunidad.

Si la iniciativa así insinuada en la Ordenanza Municipal que comentamos, pudo haber sido más afortunada en su elaboración y estructura, mediante una mejor racionalización del impuesto con previsiones de control que impidieran burlar los fines fiscales, financieros y sociales que en ese aspecto pudieron contemplarse, al menos apunta una tendencia que ulteriormente habrá de perfilarse en forma más científica, para hacer que el impuesto o contribución de que se trata y cualesquiera otros que se le emparenten, aseguren la progresión en sus cuotas, pues la simple proporción de éstas no basta para que sus lineamientos resulten equitativos, visto que cada quien debe contribuir al sostenimiento de los gastos públicos ya no desde un punto de vista material, de acuerdo con lo que le pertenezca y disfrute, sino subjetivamente, en relación con el grado de sacrificios que la satisfacción del impuesto venga a causarle. Por ello es justo y necesario que haya ciudadanos exentos incluso de pagar ciertas contribuciones directas como la que se trata en la Ordenanza juzgada por la Corte. Hay una base patrimonial que de acuerdo con las nuevas normas de equidad social, debe dejarse a salvo en el acto legal impositivo, y es lo que para cada contribuyente se ha dado en llamar "mínimum de existencia", que es un

presupuesto, más abajo del cual, según palabras de un autorizado hacendista argentino, "no es posible descender sin afectar la vida misma o la dignidad de las personas, ya que, lógicamente, dentro de un sistema basado en la justicia, no se puede gravar ese *minimum* sin cometer una iniquidad social".

En muchos aspectos, la legislación fiscal venezolana se ha armonizado con esa nueva tendencia equitativa que prestigia la cultura social de países avanzados. Por ejemplo; la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional, luego de fijar la graduación progresiva del mismo, llega a constituir una clase relativamente privilegiada, al exceptuar del pago de derechos sucesorales a los causahabientes de fundos agrícolas o pecuarios en explotación que constituyan la pequeña y mediana propiedad. Otros casos generales así excepcionados abundan en nuestra legislación. No es juicioso, por tanto, sostener una jurisprudencia que, de generalizarse a su vez, impediría a los Estados y Municipios prestar su concurso en la obra de justicia social que por medio de sus respectivas provisiones en materia hacendaria pudieran también desarrollar.

Para que se vea, por último, que la Constitución Nacional no siempre da al concepto *ley* la definición que corresponde a estatuto u ordenamiento jurídico nacional, o sea emanado del Poder Legislativo Federal, sino que también lo extiende a actos sancionados por otras autoridades deliberantes, capaces como el Congreso para fijar impuestos, basta detenerse en el texto de su artículo 47, por el cual se prohíbe el cobro de todo impuesto "que no esté autorizado *por la ley*". De donde se sigue que si los impuestos y contribuciones que normalmente se cobran por causa de ordenanzas municipales no son inconstitucionales, es porque dichas ordenanzas tienen carácter y fuerza de leyes y están comprendidas en esa denominación genérica.

Por considerar del todo apropiados al tema los argumentos que el Canciller doctor Luis I. Bastidas formula en su voto igualmente disidente de lo acordado por la mayoría sentenciadora, téngase por reproducidos en el cuerpo de esta exposición, muy especialmente los que el honorable colega deja emitidos para demostrar que en parte alguna de la Ordenanza Municipal objetada se ha pretendido reglamentar la tantas veces mencionada garantía constitucional, por tratarse en verdad de un estatuto autónomo en su misma sustantividad, cuyo fundamento se encuentra en textos que no es necesario repetir de la Constitución venezolana.



341.

CSJ - SPA

20-6-62

G.F. N° 36, 1962, pp. 179-184

*Las autoridades municipales al tener la facultad de establecer impuestos, tienen también la posibilidad de prever exenciones o exoneraciones de los mismos.*

La Corte pasa a decidir, previas las siguientes consideraciones:

La sustancia dispositiva de la Resolución Municipal impugnada es la que sigue: Que por cuanto "es necesario el establecimiento de una rebaja en el costo de las entradas" (a los espectáculos públicos), y "debiéndose obtener ésta (rebaja) a base de la exención del correspondiente impuesto municipal sobre espectáculos públicos", se "resuelve exonerar del pago del correspondiente impuesto municipal sobre espectáculos públicos en jurisdicción de este Distrito Maracaibo, a los estudiantes de las ramas de educación superior, especial y de secundaria, residentes en la ciudad de Maracaibo, desde el Tercer Año en adelante en las dos últimas ramas". En tal virtud, "gozarán de esta exención las personas que a la entrada de los respectivos espectáculos presenten un Carnet de Identificación debidamente expedido por el correspondiente Centro Estudiantil al cual pertenezcan debidamente autorizado por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo pagando el 50 por ciento del valor de la entrada".

La finalidad real que se desprende del contenido de las disposiciones municipales transcritas y de su motivación, ha sido la de rebajar en beneficio de la categoría estudiantil de las personas descritas en la Resolución impugnada, el costo de las entradas a los espectáculos públicos, disponiéndose explícitamente que dicha rebaja se debe obtener "a base de la exención del correspondiente impuesto municipal sobre espectáculos públicos".

Dicha norma, en consecuencia, considerada en abstracto, no afecta en modo alguno a la libertad de comercio ni de industria ni a la propiedad privada de los empresarios de espectáculos públicos. No es, en efecto, del precio mismo de las referidas entradas a los espectáculos, como remuneración del servicio o del costo industrial o comercial de los mismos. La rebaja dispuesta en esa primera parte de la Resolución Municipal, no atañe sino a aquélla parte del valor de las entradas que el empresario está obligado a incorporar en el precio de ellas para recuperar el monto de la imposición municipal y formar así el precio de costo total del espectáculo que comprende el impuesto pagado, los gastos realizados y la remuneración que ha de pagar el público al dicho empresario. Es decir, que la exoneración así establecida, constituye un menor ingreso para la renta municipal, menor ingreso que se materializará mediante el menor pago que hará al Municipio el empresario de espectáculos públicos, comprobándolo en las relaciones o planillas de los boletos expedidos con

rebaja del respectivo impuesto, que las empresas están obligadas a presentar a las Rentas Municipales.

En cuanto a la facultad que tiene el Municipio para establecer la exoneración o exención impositiva en referencia, en favor de la categoría de personas mencionadas, se observa que ella está ejercida sin mengua de la igualdad ciudadana, pues no se debe establecer respecto de personas individuales, sino de categorías de ciudadanos a quienes, por razones de orden cultural o económico conviene favorecer específicamente. Además, según estima la Fiscalía General de la República, "reconocida por la Constitución la facultad en los Estados y Municipios de crear sus sistemas rentísticos, deben gozar también del poder de exonerar del pago de contribuciones, por que ello no es más que un aspecto de la facultad legislativa que les compete, como en términos generales lo ha decidido el mismo Alto Tribunal y porque no existe prohibición constitucional al respecto".

Por todas las razones expuestas, la Corte considera que no existen razones legales ni constitucionales que impidan a la Municipalidad de Maracaibo acordar la exoneración de impuesto sobre espectáculos públicos a que se refiere el artículo 1º de la Resolución de 16 de marzo de 1961.

Ahora bien, el artículo 2º de la misma Resolución establece la manera de llevarse a efecto la referida exoneración y la Corte debe analizar dicho procedimiento para determinar si el mismo llena la finalidad de que se realice efectivamente tal exoneración dentro de los límites cuantitativos del impuesto que se trata precisamente de exonerar. Tal procedimiento es el siguiente: Que las personas favorecidas por la exoneración obtendrán ésta "*pagando —a la entrada de los respectivos espectáculos— el 50 por ciento del valor de la entrada*" (artículo 2º de la Resolución impugnada).

Parecería, de la lectura de dicha disposición, que el impuesto municipal del que se exonera, *constituyera precisa y necesariamente el 50 por ciento del valor de las entradas* de los diversos espectáculos a los que, sin más especificación, se refiere la Resolución exoneratoria. Más es el caso que la situación es diferente. En efecto, la Ordenanza sobre *Espectáculos Públicos* del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, de 6 de abril de 1951, un ejemplar de la cual corre en autos, establece en su Título VI, artículo 50, disposiciones que crean impuestos sobre los espectáculos públicos de muy diversa cuantía o porcentaje.

Resulta del artículo 2º de la Resolución impugnada, al ser cotejado con la disposición impositiva que acaba de transcribirse, que el procedimiento establecido por la Municipalidad para realizar la exoneración excede de la finalidad legítima acordada, que no es sino la de exonerar del impuesto en su cuantía establecida, mientras el referido procedimiento del artículo 2º de la Resolución exonera del pago de las entradas en una fracción de las mismas que va más

allá de la cuota impositiva y recae sobre la propia renta del empresario. En efecto, cuando el impuesto no alcanza más allá del 20 por ciento de unos espectáculos y sólo el 10 por ciento en otros, sobre el valor de las entradas respectivas, el artículo 2º de la Resolución crea una exoneración del 50 por ciento de dicho valor, con lo que incide no únicamente sobre el impuesto debido a la Municipalidad, sino sobre el resto del valor de las entradas, que son de la exclusiva pertenencia del empresario. Ahora bien, nada autoriza legalmente al Municipio para poner en vigencia un procedimiento de exoneración que no se detiene en los límites de la intención legislativa misma, que no ha sido otra que la de exonerar de un impuesto legalmente establecido o que se establezca, y no la de requerir del contribuyente una nueva contribución, parcialmente disfrazada de exoneración, pero que en realidad recae sobre la parte del precio de las entradas que no ha sido abarcada por el impuesto original que se pretende exonerar.

En virtud de lo expuesto, la exoneración contenida en el artículo 2º de la Resolución de la Municipalidad de Maracaibo de 16 de marzo de 1961, al imponer una rebaja indiscriminada del 50 por ciento sobre el valor de las entradas a los espectáculos públicos, viola el artículo 96 de la Constitución ya que el monto de dicha exoneración no puede en ningún caso exceder del monto del impuesto, ni mucho menos extenderse hasta rebajar la parte del precio de las entradas que corresponda a la respectiva empresa como resultado del ejercicio de una actividad lucrativa lícita.

c. *Solvencias*

342. CSJ - SPA 14-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 301-306

*El certificado de solvencia tiene sólo frente a la Administración un valor provisional hasta tanto se verifique la exactitud de la declaración del contribuyente.*

En la Resolución impugnada, el Concejo Municipal establece, de acuerdo con el informe presentado por la Comisión Permanente de Economía, los siguientes hechos, que conviene destacar previamente: que el Instituto de Crédito y Administración C.A., aparece como culpable de evasión de impuestos desde el año de 1948 hasta 1958; que como consecuencia de la fiscalización practicada en su contabilidad, se extendió la Planilla de Liquidación con un monto de ciento tres mil cuarenta y seis bolívares (Bs. 103.046,00) por impuesto sobre depósitos de los arrendatarios como garantía de sus obligaciones; que si la liquidación no se efectuó en su oportunidad fue por causa imputable al contribuyente, toda vez que éste no presentó la declaración de sus operaciones efectuadas en el

lapso comprendido durante el primero de octubre de 1957 al 30 de setiembre de 1958; que las cantidades gravables no declaradas correspondientes al año de 1959 son: por operaciones mercantiles, setecientos ochenta y ocho mil sesenta y tres bolívares (Bs. 788.063,00) y por depósitos recibidos, dos millones quinientos sesenta y siete mil seiscientos cuarenta y tres bolívares (Bs. 2.567.643,00). Estos hechos afirmados por una autoridad legítima, actuando en ejercicio de sus atribuciones, se presumen verdaderos hasta prueba en contrario, y en el presente caso el interesado no ha aportado otra prueba que la certificación de solvencia expedida por la Administración de Rentas, respecto de la cual cabe advertir que lo fue a base de la declaración del contribuyente y que, con posterioridad, la Administración practicó la fiscalización de sus cuentas, con cuyo resultado expidió la Planilla complementaria por cantidades que no fueron declaradas. En estos casos de liquidación de impuestos a base de lo declarado por el contribuyente, la liquidación tiene lógicamente carácter privisional, hasta tanto la Administración verifique la exactitud de los datos que le han sido suministrados, y el mismo carácter tiene, consecuentemente, la certificación de solvencia que se expida en tales circunstancias. Este principio lo consagra en materia análoga el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, cuando califica la liquidación hecha a base de la declaración del contribuyente, liquidación *provisional bona-fide*.

En el caso examinado, las Autoridades municipales, practicaron la fiscalización de las cuentas del contribuyente, procediendo de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 6º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio y, como resultado, verificaron que aquél no declaró las operaciones a que se ha hecho ya mención y respecto de las cuales, el certificado de solvencia alegado por el demandante, no tiene ningún efecto en la esfera administrativa, por ser anterior a la fiscalización a que están sujetas las declaraciones de los contribuyentes.

Ahora bien, para hacer efectiva la cantidad diferencial resultante de la fiscalización, el Administrador General de Rentas dispuso en su Resolución N° 72 que se procediese "a la liquidación y cobro de la Planilla Complementaria correspondiente al año 1959". y fue en cumplimiento de esta gestión y como consecuencia de la fiscalización practicada, que la Dirección de Liquidación extendió la Wlanilla Complementaria, a cargo del Instituto de Crédito y Administración C.A. El demandante impugna la Resolución del Concejo que confirmó el resultado de la investigación, alegando que el Administrador General de Rentas no tiene atribuciones para dictar la Resolución en referencia, a lo que debe observarse que la Ordenanza sobre Hacienda Municipal en su artículo 51, Ordinal 6º, dispone que "Son funciones del Tesorero Municipal o Administrador General de Rentas: Hacer las *gestiones necesarias* para que los deudores o contribuyentes paguen en la Oficina de la Tesorería, en la oportu-

nidad legal, las sumas liquidadas a su cargo”, y no otra cosa ha hecho el Administrador al dictar su Resolución que gestionar ante los funcionarios competentes la liquidación de la correspondiente planilla como consecuencia del reparo formulado en la inspección de las cuentas del demandante. Dilucidar el punto de si tal gestión del Administrador deba hacerse por medio de una resolución o en otra forma, carece de toda trascendencia, porque en uno y otro caso se trata de una simple tramitación interna de la Administración, siendo lo sustantivo y lo que realmente atañe al contribuyente, la Planilla de Liquidación que se extiende a su cargo y la que realmente debe ser objeto de impugnación por parte del interesado y no la orden de la cual emana. En consecuencia, no es procedente la impugnación formulada por el respectivo examinado.

b) En segundo término, alega el demandante que la Resolución del Concejo asienta erróneamente que el cobro de la Planilla Complementaria por parte del Administrador General de Rentas es *legítimamente procedente* por ser un caso previsto en el artículo 63 de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal, cuando dicho artículo sólo se refiere al derecho que asiste a los Examinadores de la Sala de Centralización de Examen y cuentas a ser remunerados sobre los reparos que hagan en sus funciones, Organismo éste —advierte el demandante— absolutamente diferenciado del Administrador General de Rentas, por lo cual este argumento de la Resolución del Concejo carece de valor para confirmar un acto ilegal de aquel funcionario.

Se observa:

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.

En el caso examinado, el artículo 63 de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal citado en la Resolución del Concejo, no se refiere a la procedencia del impuesto por reparos hechos a la contabilidad de los contribuyentes, como justamente lo advierte el demandante, pero el artículo 62 que lo antecede atribuye en su Ordinal 22 a la Sala de Centralización de Examen y Cuentas la facultad de “Formular los reparos a las cuentas y dar traslado de los recaudos del caso”. Por consiguiente, la función de examinar las cuentas del contribuyente y formular reparos está prevista en la Ley, y esto es lo fundamental, careciendo de importancia que la previsión esté consignada en el artículo 62 y no en el 63, como lo afirma la Resolución del Concejo. No hay, por tanto, por el respectivo examinado, violación de Ley ni falta de atribuciones para formular reparos en las cuentas del contribuyente.

c) Alega el demandante que “la ilegal Resolución N° 72 del Administrador General de Rentas Municipales, ratificada por el

Concejo Municipal, invoca como base legal del acto que contiene la facultad que le confiere el Ordinal 8º del artículo 51 de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal, el cual dice: Son funciones del Tesorero Municipal o Administrador General de Rentas: Hacer las gestiones necesarias para que los deudores o contribuyentes paguen en las Oficinas de la Tesorería, en la oportunidad legal, las sumas liquidadas a su cargo”, y afirma que este artículo no faculta al Administrador para *dictar resoluciones* administrativas que ordenen la liquidación de planillas complementarias, pues la facultad de liquidar las rentas municipales está atribuida por el artículo 57 a la Dirección de Liquidación de Rentas Municipales, a más de que el procedimiento de liquidación de planillas complementarias retroactivas no está previsto y que conforme al artículo 13 toda patente se fijará por anualidades y se cobrará por trimestres, de todo lo cual concluye el demandante que el Administrador de Rentas se extralimitó al dictar su Resolución y el Concejo Municipal incurrió en un acto ilegal al confirmarla.

Se observa:

Ha sido ya expuesto que la Resolución dictada por el Administrador General de Rentas es un acto interno de la Administración, en virtud del cual se ordena a funcionarios de la propia Administración que se proceda a la liquidación y cobro de la Planilla Complementaria a cargo del Instituto de Crédito y Administración, por cuanto este contribuyente, según la fiscalización practicada, omitió en su declaración el monto de sus operaciones comerciales y de los depósitos recibidos. Para hacer esta gestión el Administrador está facultado por el Ordinal 8º del artículo 51 de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal que le ordena “Hacer las gestiones necesarias para que los deudores paguen en la Oficina de la Tesorería, en la oportunidad legal, las sumas liquidadas a su cargo”. Como anteriormente se hizo constar, el funcionario dio esa orden por medio de una Resolución, pero ha podido darla en otra forma, porque el artículo 51 no establece la manera de hacerlo. En todo caso, ninguna consecuencia que afecte adversamente al contribuyente puede derivarse de que la gestión del Administrador ante los Liquidadores haya sido hecha por medio de una Resolución, porque lo sustancial en el caso, desde el punto de vista del contribuyente, es la exactitud de la planilla que se le expida como consecuencia de una fiscalización en su contabilidad, planilla que ha sido expedida, por lo demás, por los funcionarios competentes, de acuerdo con las leyes del Municipio. No existen por tanto, las ilegalidades denunciadas en este capítulo.

d) Impugna igualmente el recurrente la Resolución del Concejo porque en ella se “insta” al Gobernador del Distrito Federal para que requiera del contribuyente la cancelación de los impuestos adeudados o que, en su defecto, proceda a ordenar el cierre del establecimiento, con lo cual da por sentado la Resolución el supuesto

erróneo, según el libelo, de considerar al demandante como renuente al pago de la Patente, cuando consta lo contrario del Certificado de Solvencia que ha producido, emanado de la propia Administración.

Se observa:

El problema de determinar si el contribuyente adeuda o no en realidad los impuestos que son objeto de la Resolución impugnada, es cuestión de fondo que escapa al juicio de nulidad. En este proceso se consideran únicamente las infracciones a la Constitución y a las Leyes que vician sustancialmente el acto administrativo. Es ante los tribunales ordinarios que puede dilucidarse la exactitud del monto de la Planilla Complementaria expedida a cargo del contribuyente, y determinar si la solvencia expedida por la Administración y alegada por el demandante se refiere a una o a todas las partidas que, de conformidad con el artículo 6º de la Ordenanza respectiva, deben ser pagadas por el contribuyente. En la Resolución del Concejo se afirma que el contribuyente no declaró las operaciones comerciales ni los depósitos hechos por los arrendatarios en garantía de sus obligaciones, y acerca de esta afirmación contenida en la Resolución impugnada, no ha producido el demandante prueba en contrario, por lo que está revestida de certidumbre para todos los efectos administrativos. La Certificación de Solvencia producida por el demandante, según se ha hecho constar, tiene sólo frente a la Administración, un valor provisional hasta tanto se verifique la exactitud de la declaración del contribuyente. En el caso examinado la Certificación de Solvencia del demandante es anterior a la fiscalización practicada en su contabilidad, que arrojó en contra suya la diferencia a la cual se contrae la Planilla Complementaria, de donde se deduce que el certificado de solvencia no desvirtúa a los fines administrativos, las afirmaciones contenidas en la Resolución del Concejo.

343 . CSJ - SPA  
G.F. N° 48, 1965, p. 103

5-5-65

*La Solvencia con las Rentas Municipales, puede ser probada además de la planilla, por el recibo emanado de las Oficinas de Rentas Municipales.*

Es evidente que la disposición que ha suscitado la duda del Registrador consultante persigue el propósito de verificar la solvencia en relación con los impuestos municipales de los bienes inmuebles acerca de los cuales se efectúe alguna operación de registro; en consecuencia, la obligación del registrador, en este aspecto, se reduce a exigir la comprobación de que el inmueble o los inmuebles,

objeto de la operación, se encuentran solventes con las Rentas Municipales.

Ahora bien, como ya lo ha establecido esta Sala en decisión anterior (18 de noviembre de 1964), la solvencia puede ser acreditada por medios distintos a la planilla, a la cual se refiere la norma legal citada, como lo es, por ejemplo, en el caso consultado, el comprobante o recibo expedido por la Oficina de Rentas Municipales.

344.

CSJ - SPA

10-5-65

G.F. N° 48, 1965, pp. 123-124

*Un reglamento nacional puede exigir la presentación de la solvencia de impuestos municipales para determinadas actuaciones, aun cuando la Ley Nacional no lo exija.*

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 indispensables 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 estos nacionales, estatales o municipales.

345.

CSJ - SPA  
G.F. N° 50, 1965, pp. 230-231

8-12-65

*La Solvencia Municipal que se exige para poder registrar una operación sobre un inmueble, se refiere a la solvencia del inmueble no de las personas.*

Respecto a las decisiones esgrimidas, dice el consultante que, la primera de ellas (18-11-64) versa sobre una consulta en la cual se pregunta si debe o no exigirse la solvencia municipal a ambas partes contratantes o si basta la de una de ellas; y que luego de instruir la Corte, que la solvencia ha de referirse a las cargas sobre el bien objeto de la negociación y no a las contribuciones municipales a que están obligadas las personas que figuran en el acto de registro, acuerda la presentación previa de las planillas de solvencia por impuestos municipales correspondientes al inmueble que se pretenda registrar.

En cuanto a la decisión del 5 de mayo de 1965, el consultante expresa que ésta se refiere a una negativa por parte de un Concejo Municipal, a expedir las planillas de solvencia y que, ante lo injustificado de esta negativa, la Corte acordó el registro del documento objeto de la consulta, siempre que el presentante acreditara por medios idóneos (tales como comprobantes o recibos expedidos por la Oficina de Rentas Municipales) su estado de solvencia con dichas Rentas.

Agrega el Registrador consultante que, a su juicio, no existe analogía alguna entre el caso objeto de la decisión anterior y el de la presente consulta, ya que no se trata aquí de negativas injustificadas por parte del Concejo.

Luego de exponer una serie de razonamientos legales al respecto, concluye su consulta pidiendo a la Corte su decisión de si debe o no registrar los documentos en cuestión.

Para resolver, la Corte observa:

Cuando la Ley de Registro Público en la disposición citada habla de la comprobación del pago de los derechos municipales, por medio de la respectiva solvencia, no persigue otra finalidad que la de que el contribuyente que va a efectuar la transacción ante la Oficina de Registro, esté completamente solvente con el Municipio en el pago de los correspondientes derechos del inmueble de que se trate.

La Sala Político Administrativa, en Acuerdo de 5 de mayo del año en curso, resolvió que si el respectivo Despacho Municipal, al cual corresponde otorgar la solvencia del inmueble sobre el cual versa la transacción ante el Registrador, se negara injustificadamente a expedir la solvencia, ésta podría acreditarse por medios idóneos.

Pero en el caso de autos no está planteada la negativa de parte del Despacho Municipal a expedir la solvencia referente a los inmuebles de cuya operación se trata. Por tanto, el interesado debe gestionar la expresada solvencia ante el Despacho Municipal, a fin de dar cumplimiento a la exigencia del ordinal 4º del artículo 40 de la Ley de Registro Público.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa,

*Acuerda:*

Que el Registrador Subalterno del Primer Circuito de Registro del Distrito Maracaibo del Estado Zulia, se abstenga de protocolizar los documentos que le han sido consignados, hasta tanto el interesado no presente el certificado de solvencia municipal, o la prueba pertinente.

346. CSJ - SPA  
G.F. N° 51, 1968, p. 160

5-5-66

*El registrador no puede registrar los documentos sobre inmuebles hasta tanto no le sea presentada la solvencia municipal respectiva.*

La referida consulta se concreta al punto de la negativa del Registrador que la ha formulado, fundamentada en el ordinal 4º del artículo 40 de la Ley de Registro Público. Es pues preciso determinar, si la mencionada negativa está o no ajustada a la Ley.

El Registrador aduce en su escrito de consulta, haber exigido al presentante del acta destinada a ser registrada, la solvencia de impuestos municipales del inmueble al cual se contraía la obligación, con base en la disposición legal antes citada. Tal exigencia es una obligación, entre otras, que la Ley establece a cargo de los Registradores, cualquiera que sea el acto jurídico que contenga el documento que se lleva a la protocolización, por tanto no puede ser en forma alguna objetable la conducta del Registrador, ajustada estrictamente a la Ley de Registro Público vigente.

Por lo que respecta a la posible negativa de la Autoridad Municipal a expedir la solvencia de impuestos municipales, ya lo tiene decidido esta Sala en Acuerdos de reciente data, que a los interesados les queda el recurso de comprobar en forma idónea el requisito de la solvencia de impuestos municipales.

347. CSJ - SPA 5-5-66  
G.F. N° 52, 1968, pp. 50-51

*Quien invoca una exención de Impuesto Municipal debe probarla; y en el caso de que sea solvente y el Municipio no le quiera dar el comprobante, debe igualmente probarlo.*

La Sala observa:

Conforme al ordinal 4° del artículo 40 de la Ley de Registro Público, en la protocolización de las escrituras de venta, los Registradores deben exigir la presentación de las planillas de solvencia por impuestos municipales, debiendo entenderse que dicha norma se refiere a los comprobantes de pago de las contribuciones impositivas establecidas con ese carácter en la respectiva legislación municipal. En caso de una negativa, debidamente acreditada, del organismo municipal competente para la expedición de la planilla o planillas de solvencia por impuestos municipales, tales comprobantes pueden ser suplidos por otros medios idóneos de prueba que sirvan para demostrar esa solvencia.

Ahora bien, si se alegare ante el Registrador que el inmueble objeto del contrato está exento del pago de contribuciones municipales, corresponde a quien invoca tal exención, producir la prueba de la misma, que puede ser obtenida de los organismos liquidadores respectivos, pero si no llegare a acreditarse la solvencia o la exención del impuesto, el registro no procede. En este sentido se ha pronunciado ya la Corte, conforme a los términos del Acuerdo de esta Sala de fecha 19 de febrero de 1963.

Como en el caso de autos no se ha presentado al Registrador prueba alguna que demuestre que el inmueble vendido está solvente por concepto de impuestos municipales o exento de éstos, esta Sala de conformidad con el ordinal 4° del artículo 40 de la Ley de Registro Público,

*Acuerda:*

Que el Registrador Subalterno del Distrito Betijoque del Estado Trujillo, debe abstenerse de protocolizar el documento de venta a que se refiere su consulta mientras no se compruebe que el inmueble vendido está solvente o exento de impuestos municipales.

348. CSJ - SPA 2-12-70  
G.F. N° 70, 1970, pp. 169-170

*La Solvencia por impuestos Municipales puede ser acreditado por medios distintos a la planilla de cancelación que establece la Ley.*

Con vista de los anteriores elementos pasa la Corte a resolver y al efecto observa:

En reiterada jurisprudencia de la Sala y específicamente en acuerdo publicado el 5 de mayo de 1965, se ha establecido el criterio de que la solvencia por impuestos municipales, prevista en la parte final del ordinal 4º del artículo 40 de la Ley de Registro Público, "puede ser acreditada por medios distintos a la planilla, a la cual se refiere la norma legal citada, como lo es por ejemplo, en el caso consultado, el comprobante o recibo expedido por la Oficina de Rentas Municipales".

Por tanto, considera la Corte que la presentación de los recibos y comprobantes de cancelación de impuestos o servicios municipales, correspondientes a un inmueble, en determinada fecha, demuestran la solvencia en el pago del impuesto o servicio, para ese momento, en virtud de lo previsto en el artículo 1296 del Código Civil.

Véase N° 349.

#### B. Tasas

349. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 151-156

28-3-41

*En caso de establecimiento de contribuciones por los servicios prestados por las Municipalidades, éstas deben considerarse como tasas.*

Impugnada la Ordenanza de que se trata, alegándose que con el impuesto establecido en ella se violan las restricciones que en esta materia ha fijado a las Municipalidades la Constitución Nacional, considera la Corte que debe proceder a examinar en primer término si la tributación creada y reglamentada en el articulado de dicha Ordenanza, por su naturaleza y fines, corresponde a las atribuciones legales del Concejo Municipal del Distrito Federal, como materia comprendida dentro del radio que la Constitución Nacional señala y limita a las Municipalidades de la República.

Conforme a los principios generalmente extendidos en materia financiera, toda tributación ha de ser general e igualitaria; y en armonía con la naturaleza del Estado constitucional "la obligación de contribuir debe regularse de un modo preciso en la ley, eliminando el arbitrio e ilegalidad en el establecimiento, estimación y recaudación de los impuestos".

En materia municipal, está también extendido el principio de que las contribuciones municipales son realmente *tasas*, o sea retribución de un servicio, aun cuando no exista correspondencia pecuniaria entre el monto de la contribución y la entidad económica del servicio prestado.

Si se considera que los Municipios son organismos que prestan determinados servicios a un núcleo determinado de población, puede asentarse que en nuestra organización constitucional, especialmente en el Distrito Federal, las contribuciones que establezcan los Municipios deben corresponder a un servicio público municipal, aunque todos los productos de ellas reunidos en un fondo común, se apliquen luego a todos los servicios, de acuerdo con los gastos que ocasione su prestación. La Constitución Nacional determina y fija los servicios de competencia municipal, y por lo mismo, al prescribir en su artículo 6 que las Municipalidades pueden establecer libremente su sistema rentístico, con independencia del Poder Federal, se contrae naturalmente al marco de servicios que les están asignados legalmente como de su competencia específica.

El artículo 18 de la Carta Fundamental en su ordinal 1º determina los servicios de la competencia municipal y luego, en el ordinal 3º del mismo artículo, se confiere al Municipio la atribución de organizar sus rentas con las restricciones enumeradas en el párrafo 4º, número 3º del artículo 17. De las restricciones a que alude este último texto, la pertinente al caso en estudio es la de la letra a) que dice así: "Los Estados no pueden... cobrar impuestos... sobre materias rentísticas que constituyen impuestos federales..."

A su vez, la Ley Orgánica del Distrito Federal, en su artículo 29, reproduce el texto constitucional y añade a los servicios municipales las vías de comunicación y tránsito urbano y vecinal, beneficencia y corrección, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios, observándose que entre los servicios municipales, no figuran los de asistencia social.

Siendo, pues, la materia de los servicios municipales cuestión de competencia constitucional, resalta la necesidad de que en las Ordenanzas que impongan contribuciones se señalen los servicios a que están destinadas, ya que en el régimen representativo la representación ejercida por los funcionarios municipales sólo existe dentro del marco de la competencia y de la jurisdicción, o sea en razón de la materia y de las atribuciones.

En la Ordenanza que se estudia no existe ninguna indicación expresa de los servicios que justifican el impuesto, por lo que precisa analizar su naturaleza según la ley que lo crea y el objeto o materia de la imposición, para determinar si el Concejo Municipal del Distrito Federal, al dictar la Ordenanza de Impuesto Predial Urbano, actuó dentro de sus atribuciones legales.

El artículo 1º de la Ordenanza impugnada, crea el impuesto en los términos siguientes: "Los propietarios de casas, otros edificios y lotes de terreno situados en poblados del Distrito Federal y los titulares de derechos de hipoteca sobre dichos inmuebles, pagarán como contribución territorial el impuesto determinado por esta Or-

denanza. Igualmente pagarán este impuesto los propietarios de las tierras urbanizables que se encuentren dentro del área urbana de la ciudad de Caracas, que será determinada por el Concejo Municipal en Resoluciones especiales y previo informe de la Dirección de Urbanismo”.

Los artículos 3º y 4º establecen la forma de calcular el impuesto, así: “Artículo 3º.— El monto anual del impuesto se calculará en relación a los que el propietario perciba o pueda percibir en un año por alquileres u otras rentas de todos los inmuebles que figuren a su nombre en el Registro Público el 1º de enero, y de aquellos que estén poseyendo y que no figuren en los Registros Públicos a nombre de ninguna persona. El cálculo se hará conforme a la tarifa siguiente:

El artículo 24 dispone que el impuesto se causará por primera vez el primero de abril de 1941, pero sólo en las tres cuartas partes que resulten de los cálculos previstos; en cambio; el impuesto de medios alquileres (impuesto sobre casas) previsto en la Ordenanza que se deroga, sólo se percibirá en lo que corresponda al primer trimestre de 1941.

Y el artículo 27 ordena: “Se deroga la Ordenanza sobre Impuesto de Casas y otros Edificios aprobada por el Concejo Municipal el catorce de diciembre de mil novecientos treinta y seis y cualquiera otra disposición contraria a esta Ordenanza”.

Del texto de los dos últimos artículos citados y de la circunstancia de no indicarse cuál es el servicio municipal que justifica el impuesto, parece desprenderse que se trata de una reorganización del impuesto ya existente correspondiente al que servía de causa a la Ordenanza derogada; pero si se examina esta Ordenanza se ve que el impuesto de casas y otros edificios sólo regía en los sitios o lugares donde existan completos los servicios de agua, luz y calles, mientras que la Ordenanza que se estudia, no indica ningún servicio ni establece para el nuevo impuesto aquella limitación, lo que implica que se trata de otros servicios o que la Municipalidad pretende cobrar el impuesto aun sin prestar el servicio o sin prestarlo completo.

Además, el impuesto se extiende a las construcciones de los campos, excepto cuando éstas constituyan casa de una finca agrícola o pecuaria o habitaciones de los trabajadores del fundo; abarca los terrenos no construidos de carácter urbanizable que se encuentren dentro de la zona urbana de Caracas, lo que indica que no se trata de un servicio urbano ni del impuesto derogado por el artículo 27; y finalmente grava los créditos hipotecarios, actos éstos que por su naturaleza y por la organización nacional del Registro Público, que es lo único que les presta validez, no reciben ni necesitan de ningún servicio municipal.

Por otra parte, el monto del impuesto se calcula a base del alquiler o renta, creando respecto de cada propietario sumando de

alquileres u otras rentas, quedando medida la capacidad del contribuyente por el conjunto de alquileres o rentas, estableciendo cifras a partir de las cuales se hacen aumentos del impuesto en progresión más o menos arbitrariamente determinada, de manera que la materia imponible y el cálculo de la imposición son de carácter eminentemente personal y rentístico. (Artículos 3º y 4º).

De lo expuesto se concluye que la Ordenanza impugnada extingue un impuesto que tenía establecido la Municipalidad por determinados servicios, para crear un impuesto nuevo que no tiene por causa los mismos servicios a que se refiere la Ordenanza derogada, y de naturaleza esencialmente distinta por el objeto de la imposición, que en el impuesto derogado era el alquiler de casas y otros edificios, y en el actual, el conjunto.

El antiguo impuesto de Dededhos de Frente, por servicios de calles, agua y luz, quedó así eliminado y se creó un impuesto nuevo sobre determinadas clases o categorías de rentas, dejando sin el impuesto otras rentas y sin expresar a qué nuevos servicios corresponde la nueva contribución, ya que los de calles, agua y luz, si se quería hacerlos reeditar más bastaba una reforma en la tarifa, o sea aumento de la cuota del tributo o contribución.

Este nuevo impuesto, titulado "Impuesto Predial" y denominado "Contribución Territorial", *"por el objeto de la imposición: los alquileres u otras rentas, así como por el sistema de la progresión impositiva que establece"*, es un impuesto típico sobre la renta. En esta materia, como ya lo ha expresado esta Corte en fallos anteriores, las formas y apariencias son lo de menos. Con el nombre de Impuesto Predial Urbano la Ordenanza en cuestión disimula un impuesto especial sobre determinadas rentas, de carácter personal, calculado en una progresión arbitraria, sin tomar en cuenta la capacidad prestativa del contribuyente.

Ahora bien, el impuesto sobre la renta, considerado abstractamente, tiene por causa en el orden económico "la desigual distribución de la riqueza, la plus-valía o producción sin trabajo, o aumento de la renta con independencia del capital considerado como trabajo acumulado"; y en el orden jurídico, los servicios de asistencia social son los únicos que autorizan a dar causa a dicho impuesto, ya que su creación implica la idea de una mejor distribución de la riqueza y el propósito definido de imponer al Estado (no al Municipio) a título de obligación jurídicamente exigible, el deber de asistencia social en favor de los que no pueden producir por causas ajenas a su voluntad y aun de los que produciendo, no les es posible lograrlo en la cantidad necesaria a un standard de vida dada.

En nuestra organización, los servicios de asistencia social no corresponden a los Municipios sino al Poder Federal por órgano del Congreso en cuanto a la creación del impuesto y por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en cuanto a la prestación

del servicio; y siendo el impuesto sobre la renta, así en lo económico como en lo jurídico, una aspiración de justicia social, siendo además su imposición, por su naturaleza y finalidades jurídico-sociales, un acto de carácter esencialmente político, en el sentido de política general, es evidente que dada la condición apolítica de todos los Municipios de la República, la creación misma de tal impuesto escapa a la autonomía municipal, de carácter puramente económico-administrativa, correspondiendo su imposición exclusivamente al Estado, sin que pueda ser materia de una Ordenanza Municipal, así pretendiera aplicárselos de manera expresa a determinados servicios estrictamente municipales y distintos de la asistencia social.

Por otra parte, considerado desde otro aspecto el impuesto de que se trata, en relación con su aplicación a determinadas actividades mercantiles, se encuentra que también se violan las restricciones constitucionales impuestas a las Municipalidades respecto a la organización de sus rentas.

En efecto, al establecer la Ordenanza en su artículo 4, sin excepción alguna, que los acreedores hipotecarios pagarán un impuesto anual sobre sus derechos de hipoteca, calculado en relación con lo que perciban por intereses de los créditos hipotecarios garantizados con los inmuebles sujetos al impuesto (el cual, como se ha alegado, no grava el inmueble sino la garantía sobre él constituida) quedan especialmente afectados los Institutos Bancarios, cuyos derechos hipotecarios, por razón de sus actividades, corresponden a operaciones de diversa índole y finalidades, estrechamente vinculadas al ejercicio mismo de las actividades propias de los Bancos; y los ingresos que derivan por este respecto concurren junto con los demás ingresos generales a determinar las utilidades líquidas de dichos Institutos sobre las cuales, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley de Bancos, están obligados a pagar un impuesto federal del tres por ciento, resultando así evidente la concurrencia en la misma materia rentística, de una imposición del Poder Federal con una del Municipio, contra la prescripción constitucional expresa que prohíbe a los Municipios imponer tributos sobre materias rentísticas que constituyan impuestos federales.

Corolario de las consideraciones que se dejan expuestas es la conclusión de que el Concejo Municipal del Distrito Federal, al dictar la Ordenanza sobre Impuesto Predial Urbano o contribución territorial, en forma de impuesto sobre la renta, gravando el conjunto de los alquileres u otras rentas de casas, edificios, terrenos e intereses de créditos hipotecarios, ha traspasado las atribuciones que en materia rentística le fija a los Concejos Municipales la Constitución Nacional, y por lo mismo ha deconocido el principio establecido en el artículo 41 de la misma Constitución, ejerciendo poderes que corresponden a otra autoridad y violando el inciso 3º del artículo 18 de la propia Carta Fundamental, que enumera



las restricciones impuestas a la competencia municipal, contenidas en el párrafo 4º, número 3, letra a).

350. CSJ - SPA 12-5-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 171-180

*Las municipalidades pueden crear tasas por el servicio de expedición de permisos de circulación de ganado, lo que no puede considerarse como el establecimiento de un impuesto sobre el ganado en pie.*

Teniendo en cuenta dichos alegatos y consideraciones es necesario observar en primer término que la Ordenanza de Impuesto sobre Industria, Comercio y Servicios Conexos y las dos "resoluciones" dictadas por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, tachadas de inconstitucionalidad en este juicio, aunque tienen por objeto una misma materia, son actos diferentes y, por lo tanto, cada uno de ellos exige ser considerado por separado a los efectos de esta decisión.

El más reciente de dichos actos, es decir, el sancionado por la corporación municipal el 2 de agosto de 1965, consta de dos artículos, el primero de los cuales establece una contribución sobre cada res, cuyos hierros y señales deban ser revisados por las autoridades municipales, y el segundo autoriza la detención de quienes no puedan comprobar haber satisfecho dicha contribución, si se les encuentra transportando ganado fuera de los límites del Distrito.

Sin pretender, por ahora, definir los alcances de los poderes que tienen los entes locales para crear contribuciones y para establecer sanciones contra quienes infrinjan sus disposiciones, es necesario observar que al ejercer tales poderes los Concejos Municipales deben someterse, entre otras normas, a las contenidas en los artículos 224 y 60 ordinal 2º de la Carta Fundamental, los cuales disponen, respectivamente, que no "podrá cobrarse ningún impuesto y otra contribución que no estén establecidos por Ley...", y que nadie... "podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la Ley como delito o falta".

La "Ley" es conforme a la letra y espíritu de dichas disposiciones, la forma más general y solemne en que se expresa la voluntad soberana del Estado, como fuente creadora del derecho, en cualquiera de los niveles del gobierno, y al aludir a ella el constituyente no sólo destaca la necesaria intervención del respectivo órgano del Poder Legislativo en el proceso de formación de los actos que establezcan sanciones o tributos, sino la ineludible sujeción de ese proceso a formas y procedimientos que por sí solos constituyen

garantías permanentes de libertades y derechos consagrados en la Constitución.

En consecuencia, son contrarios a los referidos preceptos de la Carta Fundamental las penas y contribuciones fundadas en actos que no revistan carácter de Ley.

Al nivel de la vida municipal, sólo las ordenanzas tienen carácter de Ley, y por ello se las contraponen a otros actos de menor jerarquía como los acuerdos y resoluciones cuya naturaleza y alcance es diferente al de aquéllas.

La Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Zulia refleja tales diferencias en disposiciones como las siguientes: "Aprobada que sea en última discusión una Ordenanza, se copiará en un libro rubricado y foliado por el Juez del respectivo Distrito para tal fin y se extenderán por separado dos ejemplares firmados por el Presidente y el Secretario, que se remitirán al Prefecto del Distrito, para su ejecución. El Prefecto pondrá el EJECUTESE a uno de los dos ejemplares y lo devolverá al Concejo"; "Los Acuerdos y Resoluciones no necesitan el Cúmplase del Prefecto del Distrito. 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 la Ordenanza, entrarán en vigor desde la fecha de su publicación en la Gaceta Municipal". Los Decretos, Acuerdos, Resoluciones y Ordenanzas Municipales, se derogarán con las mismas formalidades con que se dicten".

El mismo instrumento legal señala las "formas" —el Concejo Municipal decreta, acuerda, resuelve— que deben revestir los actos emanados de los entes locales cuando se trate de ordenanzas, acuerdos o resoluciones, reconociendo así que la diferente naturaleza de las materias a que ellos pueden referirse entrañan una diferencia en cuanto al aspecto formal de los medios que sirven de expresión a la voluntad del cuerpo edilicio.

A la luz de dichas normas el acto sancionado por el Concejo el 2 de agosto de 1965 es, desde el punto de vista formal, una resolución, y como tal no aparece publicado en la Gaceta Oficial ni está suscrito por la primera autoridad política y civil del Distrito, lo que revela que, al dictarlo, la cámara edilicia no sólo infringió las disposiciones legales aplicables al caso en razón de la materia, sino también las normas constitucionales a que antes se hizo referencia.

Lo dicho respecto a esta última resolución puede aplicarse también a la primera, no obstante que en ella el Legislador local se limitó a reproducir lo dispuesto en la Ordenanza, con modificaciones de redacción apenas perceptibles y que en nada afectan su contenido normativo.

Pasando a examinar los alegatos del actor en relación con el ordinal de la Ordenanza impugnado en la solicitud, se observa que la competencia fiscal del Municipio, tal como lo define la Constitución vigente, consiste, fundamentalmente, en la potestad de imponer a los particulares contribuciones, pagaderas en dinero efectivo, para atender a los gastos de la administración pública comunal.

Tales normas prohíben, en efecto, a las autoridades municipales gravar "con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles", y crear "impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos" pero no restringen la competencia que les atribuye el ordinal 2º del artículo 31 de la misma Carta Fundamental para establecer tasas por el uso de sus bienes o servicios, aun cuando dichas contribuciones sean percibidas con ocasión de actividades que tengan por objeto aquellos bienes y su monto sea proporcional al número de ellos.

Según el ordinal en referencia, el tributo impugnado consiste en una contribución de tres bolívares por cabeza de ganado, que recae sobre quienes ocurran a las autoridades locales en solicitud del permiso requerido para trasladar reses fuera del territorio de su jurisdicción, y tiene por causa "la revisión de los respectivos hierros, marcas y señales".

Este último párrafo evidencia, por sí solo, que al dictar la ordenanza la intención del Legislador local no fue establecer un impuesto sobre el ganado en pie ni sobre el traslado de esa clase de bienes fuera de las fronteras distritales, sino cobrar una retribución por actuaciones especiales que, necesariamente, deben cumplir agentes o empleados de la administración comunal, antes de expedir los permisos a que alude la misma disposición.

La ordenanza hace recaer la carga de la contribución sobre quienes a causa de sus actividades obligan a la administración a proporcionarles un servicio especial, circunstancia ésta que, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de este Tribunal, es una de las características que permite distinguir las tasas de los impuestos como conceptos claramente diferenciados en el derecho positivo de nuestro país.

Del poder de policía de que están investidos los funcionarios municipales deriva su obligación en contribuir a la prevención del contrabando y de proteger la riqueza ganadera existente dentro de los límites de sus respectivas jurisdicciones; y en razón de ello la legislación estatal y municipal, tradicionalmente viene considerando como materia propia de la competencia municipal la expedición de guías para el transporte de ganado, previa la revisión de los hierros, marcas y señales de éstos. Por tal motivo puede afirmarse que el Decreto-Ley que creó el registro nacional de hierros y señales en 1952, sólo vino a ratificar normas y prácticas ad-

ministrativas hondamente arraigadas en la vida municipal venezolana, al disponer en su artículo 35 que toda persona "que desee transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, deberá estar provista de una guía, que le expedirá la Primera Autoridad Civil del Municipio en modelos suministrados por el Ministerio de Agricultura y Cría en la que se hará constar el nombre del propietario; el hierro, señal, cantidad, sexo, color, procedencia y destino del ganado; el nombre del conductor, y, si fuere el caso, las características del vehículo en que se efectuará el transporte".

Las actuaciones y operaciones materiales que las autoridades distritales se ven obligadas a realizar para dar cumplimiento a las preindicadas disposiciones sobre la materia, constituyen, por lo tanto, el fundamento económico-fiscal de la contribución establecida en el ordinal impugnado, el cual tiene a su vez, una sólida base en lo que respecta a su constitucionalidad, en el ordinal 2º del artículo 31 de la Suprema Ley de la República.

Teniendo que desechar por las razones expuestas el alegato de inconstitucionalidad del ordinal de que se trata con base en el argumento de que colide con los artículos 34 y 18 de la Carta Fundamental, pasa la Corte a examinar si procede declarar la nulidad de dicha disposición, por ser contraria a las demás normas constitucionales a que alude el actor en su demanda.

Dichas normas constitucionales son del tenor siguiente: "Artículo 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de seguridad, sanidad u otras de interés social. La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica"; "Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos: . . . 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales crearen de conformidad con la Ley"; Artículo 136. "Es de la competencia del Poder Nacional. . . 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, al capital y a las sucesiones y donaciones; de las contribuciones que gravan la importación, las de registro y timbre fiscal y las que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que total o parcialmente la Ley reserva al Poder Nacional, tales como la de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, las de minas e hidrocarburos y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y Municipios que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley; . . . 24º "La legislación reglamentaria de las garantías que otorga esta Constitución; la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la legislación agraria; la de inmigración y colonización;

la de turismo; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; las de notarias y registro público; la de bancos y demás instituciones de crédito; la de loterías, hipódromos y apuestas en general y la relativa a todas las materias de la competencia nacional";... 25° "Toda otra materia que la presente Constitución atribuye al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza"; Artículo 117. "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ella debe sujetarse su ejercicio".

Refiriéndose a la colisión que, en su opinión, existe entre esos artículos de la Constitución y las disposiciones que impugna, el solicitante se limita a expresar lo siguiente:

"Al establecer esas normas tributarias y los medios para aplicarlas, el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, también ha incurrido en usurpación de atribuciones por violación del artículo 31, ordinal 6°; 136, en sus ordinales 8°, 24° y 25° y, consecuentemente, de los artículos 96, ya citado, y 117, todos de la Constitución Nacional, en virtud de la cual dichas normas son nulas, así repetida (sic) en las tres piezas de la legislación municipal conforme al artículo 119 del ordenamiento constitucional".

De dicho párrafo se infiere que a juicio del demandante las autoridades municipales violaron las citadas disposiciones constitucionales al promulgar un ordinal como el impugnado, y que, como consecuencia de ello, incurrieron en usurpación de atribuciones al tenor de lo dispuesto por el artículo 119 de la Constitución.

Sin embargo, como el demandante no señala las razones doctrinales, jurisprudenciales o de otra índole que sirven de base a su alegato, no puede este Tribunal entrar a examinar si existe o no colisión denunciada en dicho párrafo pues, independientemente de los reparos que suscitaría una discusión fundada en meras conjeturas—, en estos juicios, al igual que en los regidos por el derecho común, no es lógico esperar y menos aún exigir que el órgano jurisdiccional que conozca de la causa, supla argumentos no alegados por las partes, a menos que la colisión sea tan manifiesta, que la comparación entre el acto cuya nulidad se demanda y la norma constitucional presuntamente violada, sea por sí sola suficiente para demostrar el fundamento de la acción.

Y como la comparación hecha con tal fin, no revela ninguna contradicción manifiesta entre el texto legal cuestionado y las previsiones constitucionales a que alude el demandante, sólo resta examinar el párrafo en que el actor denuncia que dicho texto legal también colide con algunas de las disposiciones que forman el articulado del decreto que creó el registro nacional de hierros y señales, para arribar finalmente a la decisión que debe recaer en el presente juicio.

El párrafo en referencia está redactado así:

“Bajo las mismas concepciones, y sólo para el caso imposible de que no fuere declarada la nulidad solicitada, resulta igualmente colidente la expresada tributación establecida por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia, con los artículos 2, en su parte final, 29, 33, 34 y 35 de Decreto 406 sobre Registro Nacional de Hierros y Señales, en vigencia desde el 7 de junio de 1952; y así lo denuncio, debiendo ser declarado cuáles normas hubieren de prevalecer, en cumplimiento de lo establecido en los ordinales 5º y 11º del invocado precepto 215 de la Constitución Nacional, en concordancia con el ordinal 12º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, y con aplicación de la disposición transitoria decimaquinta del ordenamiento constitucional. Y así lo solicito”.

Y los artículos mencionados son del tenor siguiente:

Artículo 2º “A los efectos de este Decreto, se considera criador a la persona natural o jurídica que hace de la cría de ganado ocupación habitual u objeto de sus negocios y que dispone de tierras adecuadas en cantidad suficiente; se considera intermediario a la persona natural o jurídica que compra, vende, permuta, recria, ceba o en cualquier forma trafica en ganados con fines comerciales”.

Artículo 29. “Con excepción de lo previsto en los artículos 21 y 26, ninguna de las formalidades establecidas en el presente Decreto, causará derecho alguno”.

Artículo 33. “Toda venta de ganado deberá hacerse constar en una papeleta suscrita por el vendedor y por la Primera Autoridad Civil del Municipio, y sellada con el sello; de ésta. En la papeleta se hará mención del hierro, señal, color, sexo, cantidad y procedencia de los animales vendidos”.

Artículo 34. “El Ministerio de Agricultura y Cría suministrará a las Jefaturas Civiles libretas-talonarios numeradas y seriadas, en las cuales se extenderán las papeletas a que se refiere el artículo anterior”.

Artículo 35. “Toda persona que desee transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, deberá estar prevista de una guía que le expedirá la Primera Autoridad Civil del Municipio, en modelos suministrados por el Ministerio de Agricultura y Cría, en la que se hará constar el nombre del propietario; el hierro, señal, cantidad, sexo, color, procedencia y destino del ganado; el nombre del conductor, y si fuere el caso, las características del vehículo en que se efectuará el transporte.

El solicitante deberá acreditar las propiedades del ganado, y si no fuere el propietario, deberá exhibir una autorización de éste.

Al comparar el ordinal tantas veces citado con los artículos transcritos, se observa que, con excepción del 29, ninguno de ellos se relaciona con la materia propiamente regulada por aquél, y que si bien de dicho artículo se colige que los funcionarios públicos deben prestar gratuitamente los oficios de su ministerio en los

casos en que estén obligados a hacerlo en conformidad con el decreto, la exención en él establecido no puede referirse sino a las contribuciones nacionales, pues así como las autoridades locales son las únicas que tienen competencia para crear, modificar o suprimir los impuestos y tasas que les corresponde constitucionalmente, igualmente son ellas las que pueden eximir o exonerar de los mismos a los particulares que legalmente estén obligados a pagarlo.

En fuerza de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que son nulas las resoluciones relativas a la contribución por revisión de hierros y señales, promulgadas por el Concejo Municipal del Distrito Colón del Estado Zulia el 4 de mayo de 1965 y el 2 de agosto del mismo año; que no es contraria a los artículos 34 y 18, ordinal 4º de la Constitución, la disposición de la Ordenanza que establece una contribución de uno (1) a tres (3) bolívares sobre cada cabeza de ganado, por la revisión de hierros, marcas y señales de los semovientes que deben ser trasladados fuera del Distrito; y, que no hay colisión entre la referida disposición de la Ordenanza y el artículo 29 del Decreto sobre Registro de Hierros y Señales, por lo que no procede declarar cuál de dichas disposiciones debe prevalecer.

Véase N° 354.

### C. *Patentes de Industria y Comercio*

#### a) *Objeto*

351. CFC - SPA 14-8-37  
M. 1938, pp. 275-276

*Los Impuestos Municipales a las actividades lucrativas se configuran como restricción de la propiedad lograda por la industria y el trabajo con el fin de cubrir los gastos que requieran los servicios públicos municipales.*

Nuestro sistema tributario se basa en la multiplicidad de los impuestos y se origina en la Constitución Nacional. Es, pues, una restricción constitucional de la libertad de la industria y del trabajo garantizada a los ciudadanos por el número 9, artículo 32 de la Constitución y reservada en el Pacto Federal a los Estados y al Poder Municipal en los artículos 17 y 18, ordinal 4º (número 3) y 3º, respectivamente. Pero sin duda es repugnante en dicho sistema rentístico la imposición de una doble contribución.

Por ello la enunciada expresión "*como único impuesto*" es inadecuada; y efectivamente no se refiere a un *impuesto* propiamente dicho, sino a un servicio de interés general. Impediría ciertamente, en caso contrario, la creación de otro impuesto sobre el mismo objeto. Pero, es claro que el legislador municipal lo que ha querido con tal contribución es realizar uniformemente y con mayor eficacia, la matriculación de los vehículos, prevista, mediante el uso de placas metálicas, por la Ley de Tránsito Terrestre (artículos 8 y 9) y por la Ordenanza de Tránsito Urbano (artículos 71, 72 y 73).

Porque el concepto del impuesto en el enunciado sistema tributario se contrae a la restricción de la propiedad lograda por la industria y el trabajo con el fin de cubrir los gastos que requieran los servicios públicos presupuestados.

Siendo así que no se ha establecido una exacción impositiva con la recaudación del valor de dicha placa metálica de identificación de los vehículos, no puede haber ningún inconveniente para crearla y ponerla en inmediata vigencia. Por lo mismo, sería ocioso, hablar de retroactividad con respecto a la Ordenanza de enero que ni siquiera tiene la ocasión de lesionar los derechos de solvencia con respecto a dicha contribución ni deroga de ningún modo la Ordenanza que la ha creado como arbitrio rentístico.

Por este motivo, se declara que pueden coexistir jurídicamente las dos contribuciones a que el caso se refiere.

Cuanto a la facultad del Municipio para la creación de estas Contribuciones radica en el artículo 14 de la Constitución Nacional que preceptúa que "las Municipalidades gozarán de plena autonomía y serán, por tanto, independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta onstitución se pautan".

Y como ninguna de estas contribuciones está comprendida según queda dicho en las restricciones establecidas en el número 4º, número 3º del artículo 17 de dicha Constitución, es indiscutible la competencia del Municipio del Distrito Federal para sancionar dichas atribuciones.

352.

CSJ - SPA  
G.F. N° 36, 1962, pp. 103-107

28-5-62

*Los Municipios pueden gravar la actividad mercantil, lucrativa o especulativa que cumple o incrementa al concesionario de un servicio público que lo manipula económicamente por haberle confiado la Nación la explotación del mismo; y pueden hacerlo tomando como*



*indicios los servicios públicos que presta, aunque ellos, en esencia, sean de las materias reservadas al Poder Nacional, como las Telecomunicaciones”.*

Planteada la cuestión en los términos expuestos, debe resolverse en primer lugar si la exención establecida por la Ordenanza de Rentas Municipales y del Distrito Boconó del Estado Trujillo que grava con una patente mensual los aparatos telefónicos que instalen las Empresas para el servicio de dicha localidad, está o no ajustada a las normas constitucionales que determinan la competencia municipal. En efecto, la Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio con arreglo a las funciones propias que a cada una de sus ramas corresponde, bajo pena de nulidad de los actos provenientes de toda autoridad usurpada.

Si de acuerdo con la definición constitucional, el Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, este último postulado comprende, entre otras facultades, la de crear, recaudar e invertir libremente sus ingresos, conforme al ordenamiento del artículo 29 de la Constitución Nacional. Tal enunciado se desarrolla y complementa con la regla fundamental que fija los límites de la competencia municipal, la cual según el artículo 30 *ejusdem* alcanza al gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local y además, con la declaración del Artículo 31 de la misma Carta Fundamental que textualmente expresa: Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

- 1º El producto de sus ejidos y bienes propios;
- 2º Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
- 3º *Las Patentes sobre industria, comercio* y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
- 4º Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
- 5º Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos; t
- 6º Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearan de conformidad con la Ley.

Es, pues, sobre esta base constitucional que se exige el sistema tributario del Municipio entre nosotros porque no hay más normas tributarias extramunicipales que las establecidas por el Ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución Nacional. En este orden de ideas, la cuestión por decidir consiste en determinar si la exención a que se refiere la Ordenanza impugnada encaja dentro de alguno de los ramos impositivos atribuidos al Poder Municipal por la Constitución Nacional. A este respecto se observa:

El artículo 1º de la citada Ordenanza dispone: "Son rentas del Distrito... 7º) Las Patentes de Comercio e impuestos sobre actividades lucrativas que se especifican a continuación, cuya clasificación y fijación del impuesto estará a cargo de una Junta Clasificadora que se ajustará a las normas y tarifas respectivas siguientes:... 23º, Empresa de Teléfonos. Patente mensual por aparato... Bs. 1,60. Cada auxiliar... Bs. 0,50".

Con arreglo a la disposición transcrita, la materia que es objeto del impuesto municipal se refiere a la actividad lucrativa de cualquier persona o empresa que, como la de teléfonos, explota económicamente un servicio público dentro de la propia esfera administrativa y financiera del Municipio y que en esta circunstancia, se encuentra en el deber de cumplir las obligaciones de pago impuestas por la Ley a todas las personas que ofrezcan situaciones semejantes señaladas por la misma Ley.

Conforme al citado artículo 31 de la Constitución Nacional, está reservado a las Municipalidades las rentas provenientes de las patentes de industria y comercio, o en otros términos, del impuesto de patentes sobre las actividades industriales y mercantiles que es uno de los más antiguos y difundidos entre nosotros como privilegio rentístico municipal. Con este tributo no se grava el beneficio efectivo sino que él se emplea utilizando una fórmula indirecta que se aplica tomando en cuenta distintos indicios basados en signos externos, según criterios de estimación que la Administración utiliza para determinar la relativa importancia y el producto hipotético de las actividades gravadas. La función económica que es el orden comercial o industrial cumplen los particulares con fines especulativos, es una cuestión que está dentro del ámbito indiscutible de la actividad tributaria del Municipio.

La competencia que al Poder Nacional otorga la Constitución en lo relativo a Telecomunicaciones, se justifica, principalmente, por razones de seguridad, control y estabilidad del servicio y no por motivos económico-financieros, quedando siempre a salvo el derecho de la Municipalidad en cuanto a patentes industriales y comerciales, las cuales se hallan excluidas de la disposición constitucional que establece la competencia del Poder Nacional en materia impositiva, fundada en la declaración del artículo 138, Ordinal 8º, de la Constitución Nacional.

La sola cualidad de concesionaria de la Administración Pública, no excluye a la empresa que actúa como tal ni tampoco la sustrae del cumplimiento de sus deberes legales en materia tributaria, en virtud de que quien presta servicios en ese concepto, bien sea una persona natural o jurídica, lo hace con espíritu de lucro y nunca asume la cualidad de órgano de la Administración Pública, sino que continúa siendo un ente particular que desarrolla su actividad en provecho propio. Esta interpretación y no otra distinta, es la que debe darse al texto del artículo 1º de la Ley de Telecomunicacio-

nes, en concordancia con el Ordinal 22º, del artículo 136 de la Constitución Nacional, en virtud de que la competencia que allí se atribuye al Poder Nacional en materia de telecomunicaciones y las facultades que el primero otorga al Ejecutivo Federal, se limita y circunscribe al establecimiento y explotación de todo el sistema, a su administración, inspección y vigilancia, a su organización y funcionamiento, todo lo cual puede hacer directamente o por medio de concesiones a particulares. Pero esto no quiere decir que los derechos que se hayan constituido por medio de la concesión, sean bastante para discutir o desconocer al Municipio, y menos aun para arrebatarle, el supremo y fundamental derecho que en forma exclusiva le pertenece como entidad autónoma, para crear sus ingresos y recaudarlos, en ejercicio de sus propias facultades constitucionales y legales.

Conforme a esos principios que orienta la estructura financiera del municipio, este utiliza la patente industrial y comercial de modo directo y como recurso propio. En el caso concreto se ha recurrido a la formulación con base en la actividad cumplida y en orden a su importancia, estableciendo una cuota fija dentro de dos límites: un tope máximo de 1,50, mensuales, por el aparato instalado, y otro mínimo de Bs. 0,50, cuando se trata de un auxiliar. Lo que se grava con la exacción así establecida no es el servicio, ni siquiera sus productos o beneficios, sino la actividad mercantil, lucrativa o especulativa que cumple o incrementa quien explota el Servicio Público y lo manipula económicamente por haberle confiado la Nación, la explotación del mismo.

Los argumentos expuestos, conducen a la conclusión general de que sí puede gravarse con una patente municipal de industria y comercio la actividad lucrativa cumplida en la explotación del servicio telefónico. En consecuencia, al elaborar el Concejo Municipal la Ordenanza de Rentas Municipales y del Distrito que establece un impuesto a las empresas de teléfonos, lo hizo actuando dentro de sus facultades constitucionales que le atribuyen autoridad para crear y recaudar sus ingresos, entre los cuales cuentan los provenientes de las patentes sobre industria y comercio, conforme a lo previsto en los artículos 29 y 31 de la Constitución Nacional.

353. CSJ - SPA  
G.F. N° 37, 1962, pp. 19-20

16-6-62

*Las Municipalidades pueden gravar con patentes de industria y comercio las actividades de comercialización de productos derivados de los hidrocarburos.*

El problema expuesto se reduce, vigente como está la Ordenanza respectiva, a determinar si la Creole Petroleum Corporation, conce-

sionaria de hidrocarburos, debe o no pagar la patente municipal que le ha sido impuesta por la venta al mayor de los productos derivados del petróleo y por la venta de repuestos para vehículos que realiza en su Planta de Ventas de la Carretera Concordia, en Cabimas, Estado Zulia. A este respecto la Sala considera:

El Acta de Clasificación impugnada grava la venta de productos derivados del petróleo y en un segundo renglón, la venta de repuestos para vehículos. El primer gravamen tiene su base en lo previsto en el artículo 4º de la Ordenanza sobre el Impuesto de Patentes de Industria, Comercio y Vehículos que dice: "Quedan sometidos al pago de la patente establecida por esta Ordenanza *los detalles de comercio* que expendan hidrocarburos y demás minerales, cuando éstos estén manufacturados o refinados". El otro gravamen se establece de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1º y 8º de la misma Ordenanza.

Para discutir en este punto la procedencia del impuesto municipal, la parte actora alega una cuestión de hecho, en el sentido de que la Planta de Ventas que tiene la Creole en la población de La Salina, Distrito Bolívar del Estado Zulia, sólo expende al por mayor para el consumo interior, los productos derivados del petróleo que obtiene de sus actividades como concesionaria de hidrocarburos. El Concejo Municipal del citado Distrito, contradujo tal afirmación expresando que en dicho negocio se expenden esos productos al por mayor y al por menor y también toda clase de repuestos y accesorios para vehículos.

De las pruebas de autos, consistentes en testimoniales promovidas por la actora y en experticia acordada por la Sala para mejor proveer, consta que la Creole Petroleum Corporation sólo realiza ventas al mayor y no al detal, de productos manufacturados y refinados, derivados del petróleo, en su Planta de Ventas de La Salina; "y que las operaciones y actividades de dicho negocio, realizadas con anterioridad, entre el 5 de febrero de 1959 y el 6 de abril de 1962, han sido también al por mayor, por no haberse encontrado en ninguna de las facturas revisadas, ventas al detal o al menudeo, similares a las que realizan al por menor los expendios de gasolina, aceites, lubricantes y otros derivados del petróleo, directamente al público consumidor". La Municipalidad del Distrito Bolívar no aportó prueba alguna para demostrar su aserto de que también se venden al detal en dicho negocio, productos derivados del petróleo, por lo cual no es aplicable a a Compañía demandante, el pago del impuesto municipal establecido para *los detalles de comercio* que expendan productos derivados del petróleo, cuando éstos estén manufacturados o refinados. En consecuencia, la patente contenida en el Acta de Clasificación que establece tal gravamen, está afectada de nulidad, por ilegalidad, al no corresponderse con el propio texto de la Ordenanza en que está formulada.

Por último, considera la Sala que conserva toda su validez y efecto el gravamen que el Acta de Clasificación contiene sobre "la venta de repuestos para vehículos", de conformidad con la ordenanza respectiva, por cuanto de estos autos consta que la Planta de Ventas de la Creole en La Salina, ejerce esa actividad comercial, de acuerdo con lo expresado por el Acta misma que hace fe con respecto al hecho a que ella se contrae, en virtud de que la parte actora no contradujo en ningún momento los hechos alegados por la Municipalidad en tal sentido ni desvirtuó, por consiguiente, la prueba que resulta del documento en cuestión.

354.

CSJ - SPA

15-3-67

G.F. N° 55, 1967, pp. 165-168

*En las patentes de industria y comercio el hecho generador es el ejercicio de una actividad lucrativa.*

La Corte observa:

El impuesto denominado patente de industria y comercio, que la Constitución atribuye a la competencia municipal, no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre los ingresos brutos, ni sobre el capital. El hecho generador de este impuesto, como la misma denominación de él ya lo sugiere, es el ejercicio de la industria o del comercio, entendidos, éstas y aquéllas, en su cabal acepción económica, como ya lo tiene dicho la Corte. Así, en efecto, el artículo 1° de la Ordenanza Municipal, cuya infracción se denuncia en el caso de autos, expresa: "La presente Ordenanza concierne a *toda actividad Industrial, Comercial* o de índole similar *ejercida* en el Distrito Girardot por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos".

De ahí entonces que no deben confundirse: ni el hecho generador del impuesto, a cuya ocurrencia éste se causa, con la base para su cálculo o base imponible, la cual puedan ser las ventas, los ingresos brutos o el capital, que el Legislador municipal selecciona como tal base, según la naturaleza de la industria o del comercio que se ejerza; ni la causación del impuesto con el otorgamiento del permiso o licencia, también denominados patente, previos el ejercicio de la industria o del comercio que se pretenda ejercer. Si se confunde lo primero, —el hecho generador del impuesto con su base imponible—, el impuesto no tendría por objeto toda actividad Industrial o Comercial, sino las ventas, los ingresos brutos o el capital, en sus casos; y si se confunde lo segundo, —la causación del impuesto con el otorgamiento del permiso previo denominado patente—, el impuesto no sería tal, sino una tasa. Tales confusiones, siempre posible, sólo resultan explicables en razón de la defectuosa conceptualización técnica de la gran mayoría de nuestras

ordenanzas municipales fiscales; pero, una interpretación lógica de sus textos es suficiente para disipar las dudas que puedan surgir al respecto.

Así, pues, se puede ser contribuyente de este impuesto, bien porque se explote una industria, o bien porque se ejerza el comercio, sin que obste legalmente a ello la circunstancia eventual, —jurídicamente intrascendente, aun cuando técnicamente pueda ser criticable—, de que, en uno y otro caso, la base de cálculo del impuesto sea la misma, v.gr., las ventas. Así aparece, en efecto, de la propia ordenanza municipal cuya aplicación se cuestiona en el caso de autos: “Para la cuota que *todo industrial o comerciante* debe pagar como patente... se formará... el *Padrón de Industriales y Comerciantes...*” (artículo 4º); “El Padrón... comprenderá *todos los industriales y comerciantes* establecidos en Maracay...” (artículo 5º); “Son Rentas Municipales: 1º *El Impuesto sobre el ejercicio en el Distrito de las diferentes industrias*, empresas y demás ramos de *comercio*” (artículo 7º); por sólo citar algunas de sus disposiciones que precisan el concepto.

En este orden de ideas, la Corte considera que, si, como expresamente lo afirma el representante de la recurrente, ésta “se dedica a la fabricación de telas en sus distintas variedades... y a este fin, tiene instalada su fábrica de producción en la ciudad de Maracay, con sus distintos husos, hilanderías, telares, equipos de acabado y estampado y maquinaria inherente, utilizando alrededor de mil quinientos trabajadores”; es obvio que allí explota o ejerce su industria y, por tanto, que a tal título, —de *industrial*—, es contribuyente del Fisco Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua: entre sus rentas municipales, el ordinal 1º del artículo 7º de su respectiva Ordenanza señala “el impuesto sobre el ejercicio en el Distrito, de las diferentes industrias...” Luego, si, conforme al numeral 65 del artículo 8º *ejusdem*, cuya infracción precisamente se denuncia, la base de cálculo del impuesto, que grava aquellas *industrias* entre las cuales está la que la recurrente ejerce, son las ventas, es intrascendente, a los fines fiscales, cuál o cuáles sean los lugares en que se efectúe tales ventas.

Y, a la inversa, si, como también lo afirma la recurrente y lo habían determinado ya las autoridades fiscales municipales del Distrito Federal, “la Empresa tiene, además, en Caracas sus Oficinas Principales de Administración y Ventas, así como un depósito desde donde se efectúa la distribución de las mercancías vendidas en esta jurisdicción, ventas realizadas siempre al por mayor”; es obvio, asimismo, que, en el Distrito Federal, ejerce el *comercio*, y que a tal artículo, es también contribuyente del Fisco Municipal de este Distrito. Luego, sí, conforme a la Ordenanza local, la base de cálculo del impuesto es también —coincidentalmente— las ventas, como tal sólo podrán computarse las efectuadas en esta jurisdicción y no, lógicamente, las efectuadas en otras jurisdicciones.

En síntesis, la recurrente es contribuyente, en Maracay por la industria que allí ejerce y la base de cálculo del impuesto que la grava son las ventas, independientemente de donde las efectúa. En cambio, es contribuyente, en Caracas, por el comercio que ejerce acá y la base de cálculo del impuesto que lo grava son también las ventas, pero sólo las efectuadas también acá.

Tal circunstancia, bastante frecuente, por lo demás, en aquellos empresarios que, como la recurrente, realizan al mismo tiempo, actividades económicas distintas en diversas jurisdicciones territoriales, no configura, jurídicamente, el fenómeno de la doble imposición. En efecto: como lo tiene dicho la Corte en jurisprudencia ya reiterada, para que se produzca la doble imposición, se requiere la concurrencia de elementos similares a los de la cosa juzgada; pero, en el caso de autos, la causa del impuesto, esto es, el hecho generador del mismo, es distinta —la industria ejercida en Maracay y el comercio ejercido en Caracas—; y los sujetos activos del impuesto son también distintos —dos Fiscos Municipales que ejercen, en su respectiva jurisdicción territorial, la propia soberanía impositiva que la Constitución les atribuye—. El caso puede configurar, cuando más, la llamada doctrinariamente imposición múltiple, la cual, desde el punto de vista económico, resulta criticable, según la opinión de algunos autores, no así desde el punto de vista jurídico, al menos *de lege lata*, pues, como ya se dijo, a tal contingencia están comúnmente expuestos los empresarios de actividades económicas diversas en jurisdicciones territoriales también diversas.

355.

CSJ - SPA

6-12-67

G.F. N° 58, 1968, pp. 118-126

*Los impuestos de patente de industria y comercio pechan la industria, la actividad lucrativa y no gravitan sobre la producción o consumo de determinados bienes.*

Como introducción de este capítulo conviene señalar que la Corte tendrá en cuenta el contenido de la resolución impugnada en primer término, no porque contra ella proceda ninguna acción que pueda debatirse en estos estrados, sino porque al confirmar el Gobernador de manera pura y simple lo resuelto por sus subordinados en el ramo fiscal, es como si hubiera reproducido en Segunda Instancia, tanto en su forma como en su contenido, lo decidido en la indicada resolución.

El texto de los actos impugnados demuestra que las autoridades administrativas de quienes emanan, han tratado de lograr mediante ellos que la contribuyente cancele, en su totalidad, los impuestos correspondientes a su patente de comercio durante los años 1960,

1961 y 1962, por considerar que no ha debido deducir de sus ingresos brutos los percibidos en su actividad en el ramo de licores, al formular la declaración que estaba obligada a hacer a los efectos del cálculo del impuesto respectivo. Tal deducción, lejos de ser negada, ha sido expresamente admitida por los apoderados de la actora, quienes se han limitado a alegar la inconstitucionalidad de dichos actos, y a señalar como una causa más de nulidad, la diferencia que existe entre el monto real de las planillas complementarias liquidadas a cargo de la contribuyente correspondiente a los años de 1960, 1961 y 1962, y el total expresado en la parte positiva de la resolución.

Hecha esta aclaratoria y, pasando al análisis del caso, se observa que, en atención a los planteamientos de la contribuyente, es necesario examinar separadamente dos cuestiones.

La primera de ellas surge como consecuencia de la errada interpretación que el actor ha dado a las disposiciones constitucionales y legales que determinan la competencia que, respectivamente, corresponde a los órganos del Poder Nacional y del Poder Municipal en materia tributaria.

Según el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, los impuestos sobre la renta, el capital, las sucesiones y las donaciones, al igual que los de registro y timbre fiscales, y los que gravan la importación, las minas y los hidrocarburos son de la exclusiva competencia del Poder Nacional. Los impuestos que gravan la producción y consumo de bienes, tales como alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas, pueden ser atribuidos al Poder Nacional exclusivamente o en concurrencia con las entidades federales o locales. Pero como además de los aquí señalados, pueden existir o crearse en el futuro, otros impuestos, el constituyente permite su organización, recaudación en inversión a los órganos nacionales cuando no estén o sean atribuidos a los Estados o Municipios.

En consecuencia, para determinar si la competencia nacional es excluyente en cuanto a los impuestos que gravan la producción y el consumo de bienes, no basta examinar el referido texto constitucional, siendo necesario consultar en cada caso la Ley de la materia.

En cuanto al ramo de licores, la Ley establece que ni los Estados ni las Municipalidades podrán gravar las especies que son objeto de los impuestos en ella establecidos, pero deja a salvo la competencia que estas últimas tienen para percibir los impuestos derivados de las patentes sobre el comercio y la industria.

La Corte estima que esta salvedad si bien útil para la más fácil inteligencia de los textos legales, no es indispensable actualmente por existir en la propia Carta Fundamental una disposición expresa que consagra el principio tradicional de que los Municipios tienen competencia para organizar, recaudar e invertir sus rentas, entre las cuales incluyen "las patentes sobre industria y comercio"; y porque,



además, tales contribuciones son de naturaleza diferentes a los impuestos "sobre la producción y el consumo" a que se refiere el constituyente en el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución.

Tales impuestos municipales no gravitan sobre la producción o el consumo de determinados bienes sino en general sobre el ejercicio del comercio o de la industria, teniendo en cuenta cada uno de los establecimientos en que se cumpla la actividad respectiva, pero, sin prestar atención a la naturaleza o especie de las mercancías que sean producidas o vendidas en ellos. Sin embargo, como el impuesto puede consistir en una cantidad fija o en un porcentaje sobre el monto del capital, de las ventas o de los ingresos brutos, es posible que resulte, aparentemente gravada determinada especie, si en el último de estos casos, los ingresos de las operaciones que versen sobre ellas son deducidos, aisladamente de las entradas brutas del establecimiento, al formular el contribuyente la correspondiente declaración. Obligada como está la Administración a expresar los motivos en que funda sus reparos, tiene, que determinar en la resolución que al efecto dicte, el ramo a que correspondan los ingresos omitidos, cuando debiendo declararse los ingresos totales, el contribuyente haya deducido los provenientes de la venta de una determinada especie, que es, precisamente, lo ocurrido en el caso de autos.

Por consiguiente, el hecho de que la resolución se funde en que "al contribuyente no se le liquidaron correctamente los impuestos municipales sobre Patentes de Industria y Comercio, correspondientes a los años 1960, 1961 y 1962, *por no haber declarado sus ingresos brutos del ramo de Venta de Licores*" no es, a juicio de la Corte, motivo para viciar de inconstitucionalidad el acto impugnado.

Al sustentar este criterio la Corte no hace más que reiterar la jurisprudencia por ella establecida el 28 de mayo de 1962, en sentencia de la cual, por ser pertinentes al caso, se extractan los siguientes párrafos: "...la materia que es objeto del impuesto municipal se refiere a *la actividad lucrativa de cualquier persona o empresa...* con este Tributo *no se grava el beneficio efectivo sino que él se emplea utilizando una fórmula indirecta que se aplica tomando en cuenta distintos indicios basados en signos externos*, según criterio de estimación que la Administración utiliza para determinar la relativa importancia y el producto hipotético de las actividades gravadas. La función económica que en el orden comercial o industrial cumplen los particulares con fines especulativos, es una cuestión que está dentro del ámbito indiscutible de la actividad tributaria del Municipio... La competencia que al Poder Nacional otorga la Constitución en lo relativo a Telecomunicaciones se justifica, principalmente, por razones de seguridad, control y estabilidad del servicio y no por motivos económicos financieros, quedando siempre a salvo el derecho, de la Municipalidad en cuanto a patentes

industriales y comerciales, *las cuales se hallan excluidos de la disposición constitucional que establece la competencia del Poder Nacional en materia impositiva*, fundada en la declaración del artículo 136, ordinal 8º de la Constitución Nacional... Lo que se grava con la exacción así establecida no es el servicio, ni siquiera sus productos o beneficios, *sino la actividad mercantil, lucrativa o especulativa* que cumple e incrementa quien explota el servicio..."

En consecuencia, no contrarían la letra ni el espíritu de ninguna norma fundamental las ordenanzas municipales que graven el comercio de licores, al por mayor o al detal, con las patentes a que se refiere el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución.

Sin embargo, como en este proceso no sólo se ha invocado la inconstitucionalidad de tales impuestos, sino, también, la falta de base legal de las decisiones administrativas que se impugnan, por haber sido anulada la sección correspondiente a "Botillerías", en la ordenanza del ramo, según sentencia dictada por la Corte Federal y de Casación, durante la vigencia de la Constitución de 1938, es necesario examinar si, de acuerdo con la legislación local aplicable al caso en los años a que corresponden los reparos, era legal el cobro de los impuestos reparados.

Este tema, que constituye el nervio de la segunda cuestión a que antes se hizo referencia, exige un examen retrospectivo de algunos de los cambios operados en la legislación en la década que va de 1951 a 1961. A este efecto cabe señalar en primer término que, el 21 de agosto de 1950, fue sancionada, por el Concejo Municipal del Distrito Federal, una nueva Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, la cual gravaba en su artículo 8º, Título III, Sección Botillerías con un mínimum de doscientos bolívares y un máximum de diez mil bolívares los detalles de licores en envases originales y con uno y medio por mil los mayores de licores en envases originales. Las dos disposiciones que formaban dicha sección fueron anuladas, como ya se ha dicho, por la Corte Federal y de Casación en sentencia dictada el 11 de abril de 1951, por considerar violada la norma que prohibía a las Municipalidades cobrar impuestos "sobre materias rentísticas que constituyan impuestos federales".

Es obvio que, como consecuencia de dicha decisión la administración municipal fue privada del único dispositivo legal en que podía fundarse para recaudar los referidos impuestos, y que en virtud de ella los dueños de los establecimientos dedicados al ramo, lógicamente, se consideraron autorizados para no declarar los ingresos provenientes de la venta de licores en envases originales, a los fines del cálculo de la patente que debían pagar al Municipio.

En su mencionado fallo la Corte Federal y de Casación consideró infringidos el numeral 17 del artículo 15, el ordinal 4º, parágrafo 3º, letra a) del artículo 17, y el inciso 3º del artículo 18 de la

Constitución de 1936 para entonces en vigor, los cuales, respectivamente, disponían lo siguiente:

“Artículo 15. Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal: ...17º) Todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, *aguardiente y licores* y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley”.

Artículo 17. Es de la competencia de los Estados:

4º Organizar sus rentas, que serán:

3º Los impuestos y demás contribuciones que establezcan sus Asambleas Legislativas, con las restricciones siguientes:

a) Los Estados no pueden crear Aduanas, pues no habrá sino las nacionales, ni pueden cobrar impuestos de importación ni de exportación, ni de tránsito sobre mercancías extranjeras de paso para territorio extranjero; ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales; ni sobre aquéllas que sean de la competencia municipal, según el artículo 18”.

“Artículo 18. Es de la competencia de las Municipalidades:

3º Organizar sus Rentas, con las restricciones enumeradas en el parágrafo cuarto, número 3, del artículo 17...

Si se comparan las disposiciones transcritas con sus correspondientes en la Constitución de 1953, podrá notarse que en ésta se eliminó la disposición que subordinaba la competencia de las Municipalidades en materia tributaria a “las restricciones enumeradas en el ordinal 4º, parágrafo 3º, del artículo 17”; que se reconoció a dichas entidades locales competencia para imponer patentes sobre la industria y el comercio, sin ninguna limitación (letra a) del numeral 4º del artículo 21; y que se sustituyó el ordinal 17 del artículo 15, donde se hacía expresa referencia a los impuestos sobre aguardientes y licores y a las demás contribuciones que “con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley”, por el ordinal 15 del artículo 60, que confiere al Poder Nacional competencia en todo lo relativo a la “creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos, tasas y demás rentas no *atribuidas a los Estados o a las Municipalidades*”.

En conformidad con estas normas constitucionales, el Concejo Municipal habría podido cobrar, a partir del 15 de abril de 1953, el impuesto que gravaba la venta de licores en envases originales o establecer sobre los mismos una patente diferente, sin transgredir lo decidido por la Corte Federal y de Casación durante la vigencia de la Constitución de 1936, porque habiendo sido no solamente derogadas sino radicalmente cambiadas, las normas fundamentales que le habían servido de base, los particulares afectados por la con-

tribución no habrían podido invocar la doctrina sustentada al respecto por aquel Alto Tribunal.

Pero en lugar de hacerlo así el órgano deliberante del Municipio, al sancionar la ordenanza de 4 de julio de 1958, suprimió las disposiciones que gravaban los mayores y detalles de licores en envases originales, en la ordenanza anterior, y en el espacio ocupado por ellas y a continuación de la palabra "BOTILLERIAS", dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por "sentencia de la Corte Federal el día 16 de abril de 1951".

Frente a una manifestación tan categórica de la voluntad del Concejo Municipal, es ilógico que los administradores y liquidadores de renta den por supuesto que los establecimientos anteriormente mencionados en la sección "Botillerías" hayan pasado a formar parte de la sección "otros ramos no especificados" de la misma ordenanza, y que, en conformidad con ella, cobren a los contribuyentes el cinco por ciento sobre el monto de sus ingresos brutos, porque si tal presunción podría fundarse en el silencio del Legislador, carece de asidero en el caso de autos, siendo manifiesta la intención legislativa de proyectar hacia el futuro los efectos del fallo que declaró la nulidad.

Teniendo en cuenta esa circunstancia, es forzoso concluir que, a partir de 1958, los establecimientos favorecidos por la mencionada decisión judicial, continuaron disfrutando de la situación de privilegio surgida por efecto de ella, no porque los supuestos constitucionales en que aquélla se fundó siguieran vigentes, sino porque el propio cuerpo que tenía potestad para modificar tal situación, en vez de mantener vigentes los impuestos ya establecidos o crear otros nuevos sobre las ventas de licores en envases originales, decidió suprimirlos, añadiendo la significativa aclaratoria a que ya se ha hecho mención.

Contrariando una práctica que debiera ser norma regular y obligatoria en estos casos, la administración municipal no indica en la decisión impugnada ni en la resolución confirmada por ella, la disposición de la ordenanza en que se basa para recabar de la contribuyente el pago de un impuesto que equivale al cinco por ciento de los ingresos brutos, que ésta obtuvo en el ramo de venta de licores". Como consecuencia de ello y en razón de no existir en cuanto a este ramo ninguna previsión expresa en el estatuto legal aplicable al caso, en los años correspondientes al reparo, ha sido necesario examinar si sería procedente el cobro del impuesto, en el supuesto de que estuviera fundado en la disposición correspondiente a "otros ramos no especificados", habiéndose arribado a la conclusión de que sería un contrasentido, considerar tácitamente, incluido en esa denominación lo que, expresamente, ha sido incluido por el Legislador local de la clasificación general que trae la ordenanza.

*Decisión*

Y como en nuestro derecho tributario está consagrado constitucionalmente el principio de que no podrá cobrarse ningún impuesto ni contribución no establecido por Ley, procede el alegato de la contribuyente de que es contrario a derecho el cobro ordenado por los administradores y liquidadores de renta en el Distrito Federal en virtud de los reparos hechos en su contra.

356.

CSJ - SPA

7-10-69

G.F. N° 66, 1969, pp. 22-27

*La patente de industria y comercio grava la actividad económica, calculada por el volumen de ventas, ingresos brutos o por las operaciones efectuadas por el contribuyente.*

En el caso de autos, la contribuyente admite que en sus libros de comercio aparecen como ingresos las cantidades provenientes de las comisiones pagadas por las empresas reaseguradoras y el valor de los bienes por ella recibidos en concepto de salvamento de siniestros.

Por lo tanto, no hay duda de que lo recibido por ella por tales conceptos tiene el carácter de ingreso según la contabilidad de la propia empresa.

Sin embargo, como a juicio de la contribuyente, no todas las operaciones que aparecen como ingreso en la contabilidad de las empresas de seguro de acuerdo con lo establecido en el Catálogo de Cuenta de la Superintendencia de Seguros, tienen el carácter de ingresos en la acepción que se atribuye a dicho término en el dominio de las Ciencias Económicas, procede examinar si las comisiones que pagan las reaseguradoras a las empresas de seguro y el beneficio proveniente de los salvamentos de siniestros no pueden, legalmente, ser calificados de ingresos brutos a los efectos previstos en el artículo 8 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio.

Teniendo en cuenta criterios ya establecidos legalmente, es de observar que para el Legislador nacional el ingreso bruto de las personas jurídicas y comunidades está "constituído por el monto de las ventas, cesiones o traspasos de las mercancías y otros bienes regulador o accidental obtenido por tales contribuyentes" (Artículo 8 de la Ley de Impuesto sobre la Renta), o "por el monto de las ventas cesiones o traspasos de las mercancías y otros bienes así como por los intereses percibidos y cualquier otro ingreso bruto relacionado con el negocio" (Ley de Timbre Fiscal de 30 de julio de 1957.).

Empero, debido a la naturaleza de las actividades a que se dedican las compañías de seguros y a las dificultades prácticas que ofrece la determinación de sus ingresos brutos, parece que el Legislador creyó necesario precisar en la primera de dichas leyes que los "ingresos brutos de las empresas de seguros estarán constituidos por el monto de las primas, por las indemnizaciones y comisiones recibidas de los reaseguradores, y por los cánones de arrendamiento, intereses y demás proventos producidos por los bienes en que se hayan invertido el capital y las reservas" (artículo 11); y en la segunda dispuso (sin duda con el propósito de despejar las dudas que podría suscitar la materia controvertida de no existir un criterio legal al respecto), que los ingresos brutos de las compañías de seguros están constituidos "por las sumas que arrojen las primas recaudadas; por los cánones de arrendamiento o intereses producidos por los bienes y derechos en que se haya invertido el capital y las reservas; por las sumas pagadas por los reaseguradores en concepto de comisiones sobre reaseguros cedidos y por cualquier otro ingreso proveniente de inversiones o de operaciones ordinarias, incidentales o extraordinarias relacionadas con el negocio".

Por otra parte, conforme al Catálogo de Cuentas y Normas de Contabilidad para empresas de Seguros elaborado por la Superintendencia del ramo y que entró en vigor el 15 de mayo de 1959, dichas empresas están obligadas a incluir entre sus ingresos brutos los constituidos por las siguientes partidas: prima cobrada, salvamento de siniestros, siniestros pagados por reaseguradora, gastos pagado por reaseguradoras, impuestos pagados por reaseguradoras, anulaciones de reaseguros cedidos, ajustes de reservas y otros ingresos.

La Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio no contiene ninguna disposición que defina expresamente —como lo hacen las mencionadas leyes nacionales— lo que debe entenderse por ingresos brutos a los señalados en su artículo 8, pero es evidente que al establecer como base para el cálculo de las patentes que pagan la mayor parte de los establecimientos situados en su jurisdicción "el volumen de ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas por el contribuyente", el Legislador local sancionó una regla de carácter tan general, que los diversos conceptos en ella enunciados, coinciden, en lo esencial, con las definiciones legales ya mencionadas, y con el significado que, tanto en el lenguaje común y corriente como en el técnico, se atribuye a la expresión ingresos brutos.

Esta noción comprende todos los caudales de que de manera regular, accidental o extraordinaria, reciba un establecimiento industrial o mercantil por cualquier causa relacionada con las actividades comerciales o industriales a que se dediquen, siempre que su origen no comporte la obligación de restituirlos, en dinero o

especie, a la persona de quien los haya recibido o a un tercero, y no sean consecuencia de un préstamo u otro contrato semejante. Además el adjetivo con que se califica a estos ingresos excluye, por definición, la deducción de alguno de los ramos que constituyen dichos ingresos brutos, o de las erogaciones hechas para lograrlos.

En este orden de ideas, el ingreso bruto se contrapone en nuestra Legislación a otros conceptos como los de "renta bruta", "ingreso neto" o "enriquecimiento neto", los cuales suponen que del monto de aquél se hacen determinadas deducciones, las que generalmente comprenden erogaciones ordinarias derivadas de los contratos o los gastos efectuados para obtener el ingreso de que se trate.

Así la Ley de Impuesto sobre la Renta establece en una de sus disposiciones (artículo 14) que la renta bruta de las empresas de seguro se determinará restando de los ingresos brutos las indemnizaciones y otras cantidades pagadas por los aseguradores por concepto de pólizas vencidas, rentas vitalicias, rescates o primas devueltas de acuerdo con los contratos, sin incluir los dividendos asignados a los asegurados, y así mismo el monto de los gastos de siniestros y las primas pagadas a los reaseguradores.

La misma Ley en su artículo 15 pauta que para "obtener el enriquecimiento neto se harán a la renta bruta las deducciones" que en él se expresen" las cuales salvo disposición en contrario deberán corresponder a egresos causados normales y necesarios hechos en el país con el objeto de producir la renta".

Según lo expuesto, desde el punto de vista fiscal, el ingreso bruto está constituido "por cualquier provento regular o accidental obtenido" por los contribuyentes; la "renta bruta" de la empresa de seguro por los ingresos brutos menos los pagos que tengan que hacer dichas compañías a los asegurados y a los reaseguradores de acuerdo con sus respectivos contratos más los gastos de siniestros; y el "enriquecimiento neto" por la renta bruta menos los gastos necesarios y normales, efectuados en el país, para producir los ingresos totales de la empresa, tales como los sueldos y salarios, las contribuciones pagadas, con excepción del impuesto sobre la renta, las comisiones pagadas a los intermediarios, los intereses de los capitales tomados en préstamo, y en general los gastos de administración o gestión que estén a cargo del contribuyente.

Ahora bien, si se examinan los ordinales que comprende el artículo 8 a que se ha venido haciendo referencia y, en particular, los que señalan como base para calcular el impuesto, el monto de los ingresos brutos, ventas u otras operaciones, se observará que el único que autoriza al contribuyente a efectuar algunas deducciones, es el relativo a las empresas de reaseguro que se dedican exclusivamente a este ramo, excepción que lejos de contradecir, confirma la regla establecida en los demás ordinales del artículo 8

y en las otras disposiciones de la ordenanza a las que ya se hizo alusión.

Dicho ordinal establece, en efecto, que las empresas reaseguradoras que se dediquen exclusivamente a este ramo, pagarán un diez por mil sobre el "monto de sus ingresos brutos, entendiéndose por tales en concepto de reaseguro, el saldo resultante de los ingresos por primas brutas, menos los egresos por concepto de comisiones, participaciones, cancelaciones, retrocesiones y siniestros".

De manera que de no existir otras razones como las ya expuestas, bastaría este ordinal para deducir, por argumento a contrario, que las empresas de seguro y las reaseguradoras que no se dediquen exclusivamente al ramo de reaseguros no pueden deducir de sus ingresos brutos las partidas en él señaladas, y, en especial, las comisiones pagadas a los aseguradores por las empresa de reaseguro, pues de haber querido hacer extensivo ese privilegio a las mencionadas empresas, el Legislador local así lo hubiera dispuesto en el ordinal que les concierne.

A lo expuesto conviene añadir que es lógica, al propio tiempo, que justa, la excepción establecida en este ordinal, pues, si las compañías aseguradoras deben pagar sus respectivas patentes sobre sus ingresos brutos —entendiendo por tales no solamente las primas brutas que perciben de los asegurados y el producto de sus inversiones, sino, también, otros ingresos entre los cuales hay que incluir las comisiones y las participaciones que conceden a los reasegurados las compañías reaseguradoras, sería contrario a la razón y a la equidad que la ordenanza no permitiera a las reaseguradoras deducir de sus ingresos partidas que en lo que a ellas respecta sólo pueden calificarse de egresos.

Concretando más estas consideraciones al caso de autos, este Tribunal comparte el criterio sustentado por la mayoría de los autores, de que, tanto la participación en sus utilidades como las comisiones que las empresas de reaseguro conceden a los reasegurados en los tratados que con ellos celebran son elementos constitutivos de la remuneración o precio que pagan a estos últimos por los servicios que les prestan. La circunstancia de que para pagarse dicha remuneración las compañías de seguro deduzcan de las cantidades que ellas se obligan a pagar a las reaseguradoras los que les corresponda por concepto de comisión o de participación en los beneficios, no altera la naturaleza de tales partidas, pues así como ellas constituyen un egreso para los que las pagan son realmente un ingreso para quienes las reciben, sea cual fuere el procedimiento que se siga al liquidarlas.



357.

CSJ - SPA  
G.F. N° 64, 1969, pp. 289-295

11-6-69

*El Municipio puede crear impuestos sobre materias rentísticas de competencia nacional, siempre que el objeto del impuesto sea de su competencia.*

La Corte observa:

Resulta evidentemente infundada la denuncia de vicios formales, en cuanto a que el acto atacado, por limitarse a transcribir dos Informes, —de la Comisión de Rentas y de la Sindicatura Municipal—, no contiene decisión clara y precisa declarando sin lugar la apelación. En efecto: la propia interesada afirma textualmente, en el escrito del recurso, que “del respectivo impuesto apeló (ella) oportunamente cumpliendo con todos los trámites establecidos en las Ordenanzas respectivas, apelación que ha sido declarada sin lugar según consta de la decisión del Concejo Municipal contenida en el Oficio 3229 del 23 de junio de 1964”, contra la cual ha interpuesto precisamente el presente recurso de nulidad. Es decir, el acto administrativo atacado en esta oportunidad fue suficientemente explícito como para significar, y así lo entendió la recurrente, que su apelación había sido declarada sin lugar.

Asimismo, resulta también infundada la otra denuncia del mismo orden, en cuanto a la falta de motivación del acto recurrido, pues, al hacer éste suyos los Informes de la Comisión de Rentas y de la Sindicatura Municipal, suficientemente razonados por los demás, sus razones dotaron de la motivación necesaria al acto definitivo adoptado por el Concejo Municipal. Así, en efecto, lo entendió también la propia recurrente, ya que en sus informes asienta textualmente: “Dicha apelación fue declarada sin lugar, por considerar el Concejo Municipal que ‘tal reserva —cita la recurrente el Informe de la Sindicatura acogido por el Concejo— es con referencia a la producción y consumo de estos productos y no a la actividad mercantil industrial y comercial derivadas de ellas...”

Y en cuanto a la supuesta contradicción, que la recurrente también atribuye como vicio de forma al acto impugnado, la Corte pasa a examinarla conjuntamente con el fondo del asunto, dada la íntima conexión que tiene con el mismo.

Se observa: según aparece de su argumentación, el fundamento principal del recurso lo finca la recurrente, no en una simple violación de la Ley, ni de una falsa aplicación de la misma, sino en la inaplicabilidad de ella a su caso, o sea, la recurrente imputa al acto impugnado el haber sido dictado con extralimitación del campo de aplicación de la Ordenanza Fiscal Municipal respectiva; ella considera, en efecto, que dicho texto no puede gravar la industria de producción de cigarrillos porque su gravamen, con-

forme a lo prevenido en el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución de la República, es de la Competencia del Poder Nacional.

Ahora bien; ya este mismo asunto, al menos en lo concerniente a los licores, cuya imposición también está reservada por la misma disposición constitucional a la competencia nacional, fue traído a la Corte en anterior oportunidad. Entonces, en sentencia de 13 de diciembre de 1965, la Corte dijo lo siguiente:

“...aun cuando el Constituyente de 1947, 1953 y 1961 hubiere reservado, totalmente, al Poder Nacional, la imposición fiscal a los alcoholes y licores, —a lo cual se agrega hoy los cigarrillos—, tal reserva, por razones elementales de obligada lógica jurídica, ha de tener su necesaria conciliación con las patentes de industria y comercio de esos ramos, ya que el mismo constituye, de modo expreso, las ha atribuido genéricamente a los Municipios, esto es, sin establecer ninguna distinción”.

“Y, en efecto, si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución vigente, los Municipios están sujetos, en lo que concierne al punto en examen, a las mismas limitaciones, —o a las mismas restricciones, como decían las Constituciones anteriores—, entre las cuales se encuentra la de no crear impuestos sobre las materias rentísticas de la competencia nacional (artículo 18, ordinal 1º); no es menos cierto que los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio y los impuestos establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores, —a lo cual se agrega hoy la Ley de Impuesto de Cigarrillos—, ...no inciden, como se pretende, sobre la misma materia rentística, puesto que, desde el punto de vista estricto del Derecho Fiscal, son distintos no sólo por su objeto, sino también por su propia naturaleza, como lo revela, incluso, su propia base de cálculo”.

“En efecto, mientras el objeto de los impuestos establecidos en la citada Ley Fiscal Nacional es una clase o categoría de bienes, específicamente determinada, ‘los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país’ (artículo 1º *ejusdem*), —a lo cual se agrega hoy ‘cada cigarrillo de picadura de tabaco elaborado en Venezuela...’ y ‘cada kilogramo de peso bruto de cigarrillos que se importe del extranjero’ (artículo 1º y 2º de la Ley respectiva); el objeto de los impuestos de patentes sobre industria y comercio es ‘toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida... con fines lucrativos (artículo 1º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal —similar al de la Ordenanza del Distrito Sucre del Estado Miranda), es decir, las actividades lucrativas, genérica y abstractamente consideradas, que el contribuyente ejerza”.

El hecho de que el Legislador Municipal haya clasificado o discriminado las diversas actividades lucrativas según la naturaleza de los negocios en que se ejerzan, no permite confundir el objeto del

impuesto —de la patente— con la base para su cálculo según esa misma clasificación; ésta, por lo demás, sólo obedece a meras razones de técnica fiscal. En efecto: al discriminar así el Legislador esas diversas actividades lucrativas y señalarle, a cada una de ellas, la respectiva base de cálculo del impuesto, lo hizo sólo para pecharlas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con su política fiscal, y realizar así, según su criterio, la justicia fiscal;... pero, al proceder de esa manera, no lo hizo para gravar especialmente, determinado tipo de negocio en particular, ni determinada producción de bienes o servicios también en particular. Dicho lo mismo de otro modo, —porque conviene insistir en el concepto—, son cuestiones completamente distintas al hecho imponible o hecho generador del impuesto, —el cual consiste, en este caso, en el ejercicio de un comercio, de una industria, de una actividad lucrativa en suma—, y la base imponible o base para su cálculo, —la cual consiste, como ya se dijo, en los ingresos brutos o en el monto de las ventas o de las operaciones efectuadas, o en el capital, tomados, estos factores, como índice para medir esa actividad lucrativa y aplicarle el impuesto correspondiente”.

“...”

“El examen de las características fundamentales de los referidos impuestos —nacionales y municipales— pone de manifiesto, de una parte, no sólo la necesaria conciliación racional entre unos y otros; sino también, de otra parte, el justo y ponderado alcance que ha de darse, en sana hermenéutica, a las limitaciones a que están sujetos los Municipios en el ejercicio de su propio poder de imposición; ellas, pues, deben ser entendidas en el sentido de que, tanto aquéllos como los Estados, no pueden ‘crear... impuesto sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional’, si el objeto del impuesto que pretendan crear, es el mismo del impuesto nacional y si uno y otro son de la misma naturaleza”.

“En consecuencia, cuando el Poder Nacional grava, con un impuesto —especial— un producto, —licores, alcoholes, cigarrillos (lo advertía ya la Corte), sal, derivados del petróleo, etc.—; y el Poder Municipal grava, con un impuesto —general— las actividades lucrativas —industriales o comerciales—; cualquiera que sea su objeto, que pueda ser o no tal producto, no se produce la doble imposición, porque, fundamentalmente, no existe identidad de causa entre uno y otro impuesto, pues, en el primer caso, el hecho generador del impuesto es la producción, la circulación o el consumo de un género específicamente determinado, mientras que, en el segundo, es el ejercicio de la actividad industrial o comercial; y porque, por ello mismo, no siempre existe identidad de sujeto pasivo; por lo cual, a la vez, tampoco puede hablarse, en rigor, de que se exige un mismo impuesto”.

“Para que, en caso como el de autos, se produjese la doble imposición, sería menestar que la Ordenanza Municipal cuestionada

hubiera adoptado, como hecho generador del impuesto de patente, el mismo del impuesto nacional, o sea, la producción, el comercio o el consumo de la especie, en concreto; pero no procedió así, según se ha demostrado”.

Con referencia al alegato de que existe cosa juzgada en virtud de las decisiones dictadas por la extinguida Corte Federal y de Casación que declaró la nulidad de algunas ordenanzas municipales en las cuales se establecía patente de industria y comercio a los productores de cigarrillos, se observa que los fallos dictados por aquel Alto Tribunal o por esta Corte en ejercicio del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, sólo pueden surtir efecto mientras dure la vigencia de las disposiciones constitucionales en que se hayan fundado.

Al ratificar, en esta oportunidad, los criterios transcritos, la Corte considera, y así lo declara, que el acto del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, por lo cual exige a la recurrente el pago del impuesto municipal denominado patente de industria y comercio, en razón de la actividad industrial que ejerce en su jurisdicción, no colide con el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución y, por tanto, tampoco quebranta las previsiones de sus artículos 18 y 34.

Imputa, además la recurrente al acto impugnado el haber sido emitido con violación del ordinal 50º del artículo 8º de la Ordenanza Municipal respectiva, “el cual no menciona a los cigarrillos”, y no obstante, haber considerado comprendido en él “el gravamen sobre cigarrillos”, ya que textualmente dice: “Industrias Nacionales de otros ramos”. Ahora bien, según aparece del propio texto legal, las “industrias Nacionales de otros ramos” se entienden por oposición a las “industrias Nacionales de artículo de primera necesidad Productos Alimenticios”, a las cuales se refiere el ordinal 49º del mismo artículo 8º de la citada Ordenanza. Luego, de ser correcta tal imputación, habría que concluir, necesariamente, en que el ejercicio, en aquella jurisdicción municipal, de cualquiera otra *industria* distinta de las de *artículos de primera necesidad*, estaría inmune al tributo, porque el objeto de la misma tampoco se menciona en el dispositivo en el cual el Concejo Municipal ha considerado comprendido el ejercicio de la industria de la recurrente. Ello, pues, es suficiente para demostrar lo infundado de esta pretensión.

Finalmente, en cuanto a la denuncia, formulada en informe, de supuesta violación del artículo 1º de la Ordenanza respectiva por parte del acto atacado, en razón de que la base imponible sólo podría estar constituida por el monto de las ventas realizadas en el Distrito Sucre y no fuera de él, procede considerar: sólo en el escrito contentivo del recurso de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, —libelo de la demanda—, deducido contra un acto del Poder Público, pueden y deben consignarse todas las denuncias

de todos los vicios que el interesado atribuya al acto recurrido; es la única manera que tienen, tanto el autor del acto como cualesquiera otros terceros interesados, de conocer precisamente los vicios que se le atribuyan a dicho acto; formular, pues, nuevas denuncias, en el acto final del informe, distintas a las ya formuladas en el recurso mismo, como ha ocurrido en el caso de autos, conduce a quebrantar la igualdad procesal respecto del autor del acto y de cualesquiera otros terceros interesados.

358.

CSJ - SPA  
G.F. N° 65, 1969, pp. 47-50

1-7-69

*Los Municipios gravan las actividades que se realicen en su jurisdicción, independientemente de las que la misma empresa realice en otras jurisdicciones y sean gravadas por ese mismo concepto.*

En cuanto a lo primero, y conforme a jurisprudencia suficientemente reiterada y conocida sobre el punto, las Actas Fiscales levantadas por los funcionarios competentes y con arreglo a las formalidades legales y reglamentarias, gozan de una presunción *juris tantum* de legitimidad y, principalmente, de veracidad de los hechos consignados en ellas; por lo cual, lógicamente, corresponde a los interesados producir la prueba idónea de su inexactitud, a fin de enervar sus efectos. Mas, en el caso de autos, ninguna prueba aportó la interesada para demostrar los supuestos errores de tipo material que les imputa a las Actas Fiscales, pues se limitó a acompañar al recurso una relación de cantidades que carecen en absoluto de todo valor probatorio. Por tanto, las Actas mencionadas, en lo que al punto concierne, conservaron en el debate procesal el mérito probatorio que les es propio.

Y en lo que se refiere a la calificación fiscal de la naturaleza de las actividades económicas de la recurrente, la Corte considera que por cuanto dicho punto ha sido decidido por ella reiteradas ocasiones, ya existe una sólida jurisprudencia sobre el mismo.

Así, en efecto, en sentencia de 15 de marzo de 1967, dictada precisamente en un recurso análogo, interpuesto por la firma Sudantex de Venezuela C.A., con la cual la recurrente dice que "forman un mismo cuerpo industrial", la Corte dijo:

"El impuesto denominado patente de industria y comercio, que la Constitución atribuye a la competencia municipal, no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre los ingresos brutos, ni sobre el Capital. El hecho generador de este impuesto, como la misma denominación de él ya lo sugiere, es el ejercicio de la industria o del comercio, entendidos, éste y aquélla, en su cabal acepción económica, como ya lo tiene dicho la Corte".

Tanto es así, que el artículo 1º de la propia Ordenanza Municipal expresa: "La presente Ordenanza concierne a toda *actividad Industrial, Comercial* o de índole similar *ejercida en el Distrito Federal* por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos". De modo pues que, conforme a los términos expresos del propio texto cuya aplicación se cuestiona, se puede ser contribuyente de dicho impuesto, por el ejercicio en el Distrito Federal, primero, de toda *actividad industrial*, segundo, de toda *actividad comercial*, y tercero, de *toda actividad de índole similar*.

Por consiguiente, si la interesada tiene en Los Teques su fábrica y en Caracas efectúa la distribución y venta de sus mercancías, hechos éstos, respecto de los cuales no hay contención, es obvio que, a los fines de la Ordenanza Tributaria mencionada, explota su industria en aquella ciudad y ejerce el comercio en ésta. O, como lo ha dicho el Procurador en su dictamen, cuyo criterio La Corte acoge, para considerar si el sujeto ejerce una actividad comercial o industrial, la Municipalidad atenderá únicamente al carácter de la actividad realizada en su jurisdicción, sin tomar en cuenta la que pueda desarrollar el mismo sujeto en otras jurisdicciones. Así, en el caso de autos, cuando la recurrente instala un establecimiento en Caracas a los fines de vender sus productos, el organismo municipal se encuentra ante una empresa cuya actividad es netamente comercial y, en consecuencia, indiferentemente de que en otras jurisdicciones este sujeto realice actividades de índole diferente, lo grava como a un comerciante. En este sentido, concluía el Procurador, la actuación de las autoridades municipales, lejos de constituir violación alguna de norma legal, representa una correcta interpretación y aplicación de los principios legales que informan la materia.

Ahora bien; si la contribuyente no produce, en el Distrito Federal sus mercancías, sino que las vende o distribuye allí, mal puede pretender que se le grave con la alícuota impositiva del medio por mil, pues ésta, conforme a los términos expresos de la propia Ordenanza, sólo es aplicable a "las Empresas que... produzcan" los "artículos de primera necesidad" allí mencionados; y conforme a esos mismos términos, la producción debe ser en el Distrito Federal, pues la Ordenanza concierne a *toda actividad industrial ejercida en el Distrito Federal*.

Ello establecido, sólo que por determinar si la calificación fiscal correcta es la de "Otros ramos no especificados" según se aprecia en la resolución recurrida o la de "artículos para damas, caballeros y niños", como originalmente lo habían determinado los funcionarios fiscales y posteriormente el Procurador General en su dictamen, calificaciones éstas a las cuales corresponden alícuotas impositivas del cinco por mil (5º/00) y del siete por mil (7º/00) respectivamente.

Se observa: De manera insistente, la interesada manifiesta que el objeto de sus actividades económicas es la producción de "ropas"; según aparece de su documento constitutivo como entidad social, ella tiene por objeto la importación, compra, venta y distribución al por mayor y al detal de ropa hecha y confecciones de toda clase, como así también la elaboración de las mismas", circunstancias éstas que aparecen confirmadas en las Actas Fiscales, al afirmar éstas que los "ramos explotados en la actualidad" son los de "Distribución y Venta de Confecciones". Y dado que estos productos tienen sólo por consumidores necesarios a las damas, a los caballeros y a los niños, y que los establecimientos que venden dichos productos constituyen una categoría fiscal autónoma y propia y son gravados en la Ordenanza con el siete por mil (7<sup>0</sup>/<sub>00</sub>) sobre el monto de sus ventas, es forzoso concluir, como lo asienta el Procurador, que la calificación correcta es la que había sido aplicada originalmente por los funcionarios fiscales.

359.

CSJ - SPA  
G.F. N° 66, 1969, pp. 134-137

20-11-69

*La patente de Industria y Comercio va dirigida a la actividad comercial de la persona natural y jurídica, por tanto, no interesa a la calificación del acto jurídico el cual da origen al impuesto, sino a la actividad resultante.*

El artículo 8° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Sucre del Estado Miranda dispone:

"La clasificación y fijación de las patentes estará a cargo de la Administración General de Rentas Municipales y se ajustará a las normas, tarifas y porcentajes que a continuación se expresa; los porcentajes que se señalan conciernen al volumen de ventas u operaciones realizadas por el contribuyente, salvo determinación especial.

52. Importadores, distribuidores y comerciantes en vehículos de motor, sus accesorios y repuestos:

Sobre el monto de sus ventas... 10 por ciento.

La cuestión debatida radica en la diversa interpretación que la Administración municipal, por una parte, y la recurrente, por la otra, dan a la expresión "monto de sus ventas". Para la primera, dicho concepto equivale al valor de la contraprestación recibida por el contribuyente al celebrar operaciones de venta con sus clientes, sin que tenga relevancia el que tales contraprestaciones estén formadas por una parte en dinero y otra en especie —un vehículo usado—; en tanto que para la segunda el monto o volumen de ventas corresponde al numerario recibido, pues la base imponible

son las ventas, y no las permutas. Para llegar a esa interpretación, los apoderados de la impugnante se ven obligados a sostener que un mismo contrato puede ser, a la vez, de permuta y de venta, afirmación ésta que ha sido rechazada por la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, en sentencia de 25 de octubre de 1967, recaída sobre similar asunto al debatido en este proceso, y en la cual señala que, en presencia de un contrato en el cual la prestación de una de las partes (o de ambas) consiste en la entrega de una cosa y de una cantidad de dinero “toca al intérprete decidir entonces a cuál de los dos corresponde el acto: si a la venta o la permuta. Para llegar en este dilema a una conclusión se auscultará en primer término la intención de las partes rectamente manifestada, es decir, si quisieron celebrar permuta o venta; y a falta de esto debe entenderse el valor de la cosa y al monto del dinero estipulados, de modo que si aquél es mayor que éste, el contrato será de permuta, o, en el caso contrario, de venta”.

Si, en consecuencia, cada operación celebrada por el contribuyente es calificada como venta, sus montos —la parte en efectivo más el valor del bien recibido— constituyen la base de aplicación de la tarifa; si, por el contrario, ellas o algunas de ellas deben ser calificadas como permutas, la contraprestación recibida —también en forma global— no debe ser computada dentro de la base imponible. Lo que contrariaría esta interpretación es, precisamente, la afirmación de la impugnante de que un mismo contrato puede ser, a la vez, de venta y de permuta, la cual es insostenible en buena lógica, y que fue rechazada, como se dijo, en el fallo de Casación parcialmente transcrito que los apoderados de la recurrente citaron en sus escritos de informes. Carece por tanto de fundamento la denuncia de inconstitucionalidad, pues no ha pretendido la Municipalidad del Distrito Sucre cobrar un impuesto no establecido por Ley, y por la misma razón la de ilegalidad; en cuanto a la pretendida violación del principio de igualdad baste observar, para el supuesto caso de existir, que ella derivaría de la propia norma impositiva, cuya nulidad no ha sido solicitada.

La Corte observa:

La recta inteligencia del precepto cuya aplicación ha dado lugar a la presente solicitud de nulidad no puede ser determinada en forma independiente de la Ordenanza del cual forma parte, ni de la naturaleza del tributo en ella creado, pues solamente de esa manera se atiende a la voluntad del Legislador, cuya averiguación es indispensable de la del sentido propio de las palabras por aquél utilizadas, y de la conexión de ellas entre sí, como lo previene el artículo 4º del Cºdigo Civil.

Ahora bien, es jurisprudencia reiterada de esta Corte que la Patente de Industria y Comercio tiene como objeto la actividad lucrativa de cualquier persona o empresa, y que con ella no se gravan las ventas, ni los ingresos brutos, ni el capital, sino que estos criterios



son utilizados por el Legislador municipal como otros tantos índices de la capacidad contributiva de la persona o empresa. Debe, con mayor razón, afirmarse que no se trata de un impuesto que incida sobre actos jurídicos, caso en el cual la calificación del acto —que debería hacerse conforme a los criterios de derecho privado pertinentes— revestiría capital importancia, a los fines de la aplicabilidad del tributo; por el contrario, el monto de las ventas, o de los ingresos brutos, o de las operaciones, o —excepcionalmente— del capital del contribuyente, son tomados en cuenta por el Legislador municipal como representativos de la capacidad económica de los contribuyentes.

Del análisis del artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Sucre del Estado Miranda aparece que las expresiones “volumen de ventas”, de “operaciones” e “ingresos brutos” son equiparados por el Legislador municipal, a los efectos de la determinación de la base del cálculo del impuesto: no solamente al inicio de la norma se habla, en forma alternativa, de “volumen de ventas u operaciones realizadas por el contribuyente”, sino que, al referirse a los “otros ramos no especificados”, el numeral 68 de dicha norma ordena que deben ser gravados con el 5 por ciento “sobre el monto de sus ingresos brutos, ventas u otras operaciones efectuadas”, y el artículo siguiente, al indicar el capital como base de cálculo del impuesto, ordena que por sobre un capital de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), la “actividad comercial, industrial o de otras índole” será gravada sobre “el monto de sus ventas u operaciones comerciales”.

Todo indica, a juicio de la Corte, que en la expresión “monto de sus ventas” la palabra “ventas” no remite al contrato tipificado por el derecho común, sino a la operación comercial conocida usualmente con ese nombre, y que aquella frase equivale a “monto de sus operaciones”, y ambas a su vez a “ingresos brutos”; razón por la cual carece de relevancia, a los fines de la determinación de la base imponible, que a los contratos celebrados por la contribuyente se los califique de ventas o de permutas. Por ello, la administración municipal procedió correctamente cuando, para calcular el monto de las ventas de la contribuyente, añadió al numerario recibido por aquélla, el valor de los vehículos usados entregados como parte del pago.

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 sin lugar la demanda.

360. CSJ - SPA  
G.F. N° 67, 1970, p. 43

14-1-70

*La patente de industria y comercio no grava los bienes por sí mismos sino a la actividad lucrativa que se desempeña con dichos bienes.*

Para decidir, la Corte observa:

La controversia planteada se concreta en un punto de mero derecho, que consiste en establecer si deben ser computadas dentro de sus ingresos brutos para la determinación del monto de la patente de industria y comercio, a cargo de la recurrente, las ventas de productos refinados del petróleo hechas en la planta de Guacara, ya que la Creole Petroleum Corporation no ha desvirtuado los hechos aducidos por la Administración Municipal en su reparo; y en cuanto al único elemento nuevo que deriva de las probanzas promovidas por la contribuyente —que en el establecimiento de distribución sólo se vendían dichos productos al por mayor, a distribuidores y grandes consumidores, y que en la actualidad sólo se expenden allí aceites, lubricantes y kerosene, pero que hasta 1965 distribuyó también gasolina—, el mismo carece de relevancia para la decisión del problema de autos, como más adelante se determina.

El apoderado de la recurrente sostiene que los productos derivados de hidrocarburos no pueden ser gravados con la patente de Industria y Comercio, por cuanto a las Municipalidades les está constitucionalmente prohibido crear gravámenes sobre materias rentísticas de la competencia del Poder Nacional, entre las cuales figura la producción y consumo de hidrocarburos; y que en todo caso, aquéllos no pueden ser percibidos sino cuando tales productos sean vendidos para su consumo inmediato. Invoca, además, las disposiciones pertinentes de la Ley de Hidrocarburos, conforme a las cuales los concesionarios —y las plantas o estaciones de distribución que son asimiladas a las Refinerías,— no estarán sujetos al pago de patentes que graven las empresas o sus productos. Ambos argumentos vienen fundamentados en otro, que tiene carácter previo: que las patentes de industria y comercio gravan los productos, y además —lo cual se confunde en cierto modo con el anterior— que la jurisprudencia invocada por el Concejo Municipal del Distrito Guacara no es aplicable al presente caso, porque en aquél al cual se contrae la sentencia de esta Corte, la Ley Nacional respectiva —la de la Renta de Licores admitía la imposición de esos bienes con la patente de industria y comercio, en tanto que la de Hidrocarburos la excluye expresamente—.

La Corte observa:

Es jurisprudencia reiterada de este Alto Tribunal que el impuesto conocido como Patente de Industria y Comercio "...que el propio constituyente atribuye a la competencia municipal, sin ninguna li-

mitación específica, no tiene por objeto los cigarrillos —ni los vehículos, viveres, licores, tejidos, ropas, sillas de barberías, billares, productos de la agricultura, la pesca o la cría, ni otros bienes que se elaboren, vendan o utilicen en los negocios que operen dentro de la jurisdicción del Distrito Federal, sino la actividad comercial o industrial que, con propósito de lucro, realicen los contribuyentes, en el territorio de dicha entidad federal, debiendo tenerse en cuenta la naturaleza de los bienes producidos o vendidos o los materiales empleados en su elaboración,— así como su número o cantidad y otros factores semejantes, a los solos fines de la fijación del impuesto” (Sentencia del 19 de diciembre de 1968). Y agregaba la Corte: “Si el constituyente hubiera tenido la intención de someter el impuesto de que se trata a determinadas restricciones, no se habría referido de manera general y sin salvedad alguna, a las patentes de industria y comercio en el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución, ni habría considerado necesario dejar establecido en el artículo 34 *ejusdem*, que aún los artículos provenientes de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, pueden ser gravados por las Municipalidades con los “impuestos ordinarios sobre detalles de comercio”.

“Esta salvedad parece obedecer a la misma razón que movió al legislador ordinario a consagrar en el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores la norma que prohíbe a los Estados y a las Municipalidades gravar las especies que son objeto de los impuestos en ella establecidos, pero dejando, al propio tiempo, a salvo la competencia que estas últimas tienen para someter los negocios que operen en su jurisdicción, al pago de las patentes respectivas. Ambas disposiciones revelan que tanto el constituyente como el legislador ordinario, previeron la posibilidad de que, no obstante la diferencia que existe entre los impuestos sobre la producción y el consumo de bienes a que se contrae el ordinal 8º del artículo 136, y las patentes sobre la industria y comercio, el Juez y en general, los exégetas de la Ley, pudieran considerar colidentes con la Constitución disposiciones legales como las impugnadas en este juicio, si no se establecían expresamente las salvedades antedichas, cuya inclusión en las normas constitucionales y legales a que se acaba de hacer referencia, podría hacerse innecesaria, si se tiene en cuenta que la intención de los redactores de la Carta Fundamental, al atribuir a la competencia municipal la renta proveniente del cobro de tales arbitrios, no puede ser otra que la señalada en párrafos anteriores”. (Sentencia citada).

Este Tribunal no puede admitir como correcto el significado que atribuye la impugnante al referido artículo 34 de la Constitución, al querer ver en él una interpretación del propio constituyente con el fin de expresar que las patentes de industria y comercio gravan los artículos producidos o vendidos.

Tal interpretación, llevaría a la conclusión —que contradice toda la normativa constitucional— de que la imposición municipal en este ramo debe limitarse a los detalles de comercio, quedando excluidos los mayoristas y los industriales, así como las empresas de servicios; más, cuando el constituyente delimitó la competencia tributaria de los Municipios, les atribuyó, entre otros arbitrios, el relativo a las patentes de industria y comercio, sin limitación alguna. Esta afirmación de la recurrente, por otra parte, es contradictoria con la que ella misma sostiene: “Lo que podría gravar las Municipalidades es el expendio de derivados del petróleo al público para su consumo inmediato, no la distribución que necesariamente tiene que hacer el concesionario, como productor, para hacer llegar los productos a quienes los expenden directamente al público consumidor”. Si la patente de industria y comercio grava los productos, y si los impuestos al consumo de derivados de hidrocarburos están totalmente reservados a la competencia nacional, no podría aquella gravarlos ni aún en el momento de su “expendio al público para su consumo inmediato”, pues no por esta circunstancia dejaría de estarse infringiendo la prohibición constitucional, todo ello conforme a la interpretación sostenida por el apoderado de la Creole Petroleum Corporation, y sin que obste la previsión del artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos.

Como fue asentado en la sentencia parcialmente transcrita, la intención que preside la norma del artículo 34 de la Constitución no es otra que la de prevenir contra eventuales interpretaciones de la Ley destinadas a reducir el ámbito de aplicación de la patente de industria y comercio, y en manera alguna esa intención debe confundirse con una declaración o “interpretación” respecto a la naturaleza de tal tributo.

Es de observar, por otra parte, que la autonomía del derecho tributario —afirmada por esta Corte en múltiples decisiones— explica que, para caracterizar jurídicamente un tributo deba el intérprete, si es necesario, separarse de los criterios aplicables en economía financiera. En otros términos, el hecho de que la patente de industria y comercio pueda, bajo ciertas condiciones, ser transferida por el sujeto de derecho, y lo pagado por tal concepto, o su parte proporcional, incorporada al precio del bien producido o vendido, no autoriza para sostener —desde el punto de vista del derecho tributario, único que aquí interesa— que el mencionado impuesto tenga por objeto la producción o consumo de bienes considerados en sí mismos: derivados de hidrocarburos, en este caso. Por lo expuesto, este Alto Tribunal ratifica su jurisprudencia sobre la naturaleza del impuesto municipal denominado patente sobre industria y comercio.

Antes de analizar las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos invocadas por la impugnante, la Corte estima necesario hacer algunas consideraciones en torno a la aplicabilidad o inaplicabilidad de los criterios contenidos en su sentencia del 13 de diciembre de 1965,

utilizados por el Concejo Municipal del Distrito Guacara como uno de los fundamentos de su decisión. En el citado fallo, decía este Tribunal, entre otras cosas, que "...aún cuando el Constituyente de 1947, 1953 y 1961 hubiera reservado, totalmente, al Poder Nacional, la imposición fiscal a los alcoholes y licores, tal reserva, por razones elementales de obligada lógica jurídica, ha de tener su necesaria conciliación con las patentes de industria y comercio de esos ramos, ya que el mismo constituyente, de modo expreso, las ha atribuido genéricamente a los Municipios, esto es, sin establecer ninguna distinción".

"Y en efecto, si bien es cierto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución vigente, los Municipios están sujetos, en lo que concierne al punto en examen, a las mismas limitaciones a que lo están los Estados, o a las mismas restricciones, como decían las Constituciones anteriores, entre las cuales se encuentra la de no crear impuestos sobre las materias rentísticas de la competencia nacional (Artículo 18, Ordinal 1º), no es menos cierto que los impuestos municipales de patente sobre industria y comercio y los impuestos establecidos por la Ley Orgánica de la Renta de Licores, como bien lo distingue esta última (artículo 154 de la Ley de 1954 y 170 de la Ley vigente), no inciden, como se pretende, sobre la misma materia rentística, puesto que, desde el punto de vista estricto del Derecho Fiscal, son distintos no sólo por su objeto, sino también por su propia naturaleza, como lo revela, incluso, su propia base de cálculo".

"En efecto, mientras el objeto de los impuestos establecidos en la citada Ley Fiscal Nacional es una clase o categoría de bienes específicamente determinada "Los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país" (artículo 1º *ejusdem*); el objeto de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio es "toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida... con fines lucrativos" (Artículo 1º de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Federal), es decir, las actividades lucrativas, genérica y abstractamente consideradas, que el contribuyente ejerza".

"El hecho de que el Legislador Municipal haya clasificado o discriminado las diversas actividades lucrativas según la naturaleza de los negocios en que se ejerzan, no permite confundir el objeto del impuesto —de la patente— con la base para su cálculo según esa misma clasificación; ésta, por lo demás, sólo obedece a meras razones de técnica fiscal. En efecto, al discriminar así el Legislador esas diversas actividades lucrativas y señalarle, a cada una de ellas, la respectiva base de cálculo del impuesto, lo hizo sólo para pecharlas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con su política fiscal; y realizar así según su criterio la justicia fiscal; que aun cuando se trate de un impuesto real y objetivo, cada quién tribute según su capacidad económica, como lo exige el principio de la igualdad ante

el impuesto, contenido en el artículo 223 de la Constitución, pero al proceder de esa manera no lo hizo para gravar, especialmente, determinado tipo de negocio en particular, ni determinada producción de bienes o servicios también en particular". Y más adelante asentaba la Corte, en la sentencia que se transcribe: "El examen de las características fundamentales de los referidos impuestos —nacionales y municipales— pone de manifiesto de una parte, no sólo la necesaria conciliación racional entre unos y otros; sino también, de otra parte, el justo y ponderado alcance que ha de darse, en sana hermenéutica, a las limitaciones constitucionales a que están sujetos los Municipios en el ejercicio de su propio poder de imposición; ellas, pues, deben ser entendidas en el sentido de que tanto aquéllos como los Estados, no pueden "crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional" si el objeto del impuesto que pretendan crear, es el mismo del impuesto nacional, y si uno y otro son de la misma naturaleza".

"En consecuencia, cuando el poder nacional grava con un impuesto —especial— un producto —licores, alcoholes, cigarrillos, sal, derivados del petróleo, etc.—, y el Poder Municipal grava con un impuesto —general—, las actividades lucrativas —industriales y comerciales—, cualquiera que sea su objeto, que puede ser o no tal producto, no se produce la doble imposición, porque, fundamentalmente, no existe identidad de causa entre uno y otro impuesto, pues, en el primer caso, el hecho generador del impuesto es la producción, la circulación o el consumo de un género específicamente determinado, mientras que, en el segundo, es el ejercicio de la actividad industrial o comercial y porque, por ello mismo, no siempre existe identidad de sujeto pasivo, por lo cual, a la vez tampoco puede hablarse, en rigor, de que existe un mismo impuesto".

De la sola lectura de los párrafos transcritos aparece que la circunstancia señalada por la impugnante para postular la inaplicabilidad de la doctrina allí contenida al caso presente —que la Ley Orgánica de la Renta de Licores, en su artículo 170, hace en forma expresa la salvedad de las Patentes de Industria y Comercio, en tanto que la de Hidrocarburos no hace tal salvedad— es completamente irrelevante puesto que, de no hacerla el Legislador ordinario, la racional y necesaria conciliación de uno y otro poder tributarios lleva a idéntico resultado, como lo demuestra, si fuera necesario, el fallo de ésta Corte citado en primer término, en el cual fue considerada compatible la imposición municipal sobre patente de industria y comercio, con el impuesto —nacional— sobre cigarrillos, cuya Ley creadora no contiene una disposición similar a la de la Ley Orgánica de la Renta de Licores.

Pasa ahora la Corte a examinar las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y del contrato celebrado entre la contribuyente y el Ejecutivo Nacional, que aquella invoca.

El artículo 43 de la Ley de Hidrocarburos crea un impuesto real, analítico, sobre los productos refinados que fueren enajenados por los concesionarios para el consumo dentro de las fronteras de la República, y cuya naturaleza es en un todo similar a la de los que gravan los alcoholes o los cigarrillos:...

Se trata de un impuesto al consumo de productos refinados de hidrocarburos, cuyo hecho generador viene dado por su venta o puesta en circulación para su uso dentro del territorio nacional, y cuyo sujeto pasivo es el concesionario, quien está implícitamente autorizado para trasladarlo al comprador, como lo revela el reintegro que se acuerda al segundo, si éste exporta los productos, así como la reducción de impuesto que se le reconoce, si los destina a una ulterior refinación. Las diferencias que existen entre este tributo nacional y el impuesto de patente sobre industria y comercio, tal como ha quedado conceptualizado en las decisiones transcritas, no ameritan nueva exposición.

El artículo 46 *ejusdem*, al cual remite en forma expresa la norma comentada, dispone:

El artículo 11 del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la Creole Petroleum Corporation el 18 de abril de 1947, es sustancialmente igual a la norma últimamente citada: "Además de los impuestos señalados en el artículo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos, la Creole pagará los impuestos generales, cualquiera que sea su índole y, por lo tanto, no estará sujeta a pagar patentes ni impuestos que la graven especialmente ni a los productos de la misma..."

La recurrente interpreta las citadas disposiciones en el sentido de ver en ellas una exención personal —los concesionarios de refinación de hidrocarburos no están sujetos al pago de la patente de industria y comercio— y otra de carácter real, o mejor, mixta: las ventas de productos refinados o manufacturados, hechas por el concesionario, no pueden ser gravadas con la patente de industria y comercio.

Es forzoso desechar la segunda de las interpretaciones citadas, en virtud de que la patente de industria y comercio —se repite— no recae sobre los bienes producidos y vendidos, sino que unos y otros respectivamente, por razones de técnica fiscal, son tomados por el legislador municipal tan sólo para determinar la base de imposición y aplicar por tal vía, la justicia tributaria a la cual debe propender el sistema impositivo, y en cuanto a la primera, si ella fuera la única posible, la Corte no podría aplicar la disposición citada, pues al hacerlo el Legislador nacional violaría la autonomía municipal, al acordar exenciones de tributos cuya disciplina le escapa, por ser ésta, materia propia del régimen municipal, todo ello en virtud del precepto establecido en el artículo 70 del Código de Procedimiento Civil: "conforme al cual cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia".

Por otra parte es de doctrina y de jurisprudencia que, ante dos posibles interpretaciones de una norma, ambas razonables pero una de ellas incompatible con algún precepto constitucional, el exégeta debe preferir la que esté acorde con el texto de la Ley fundamental. En este orden de ideas, baste señalar que el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos dispone, textualmente, que "...los concesionarios pagarán todos los impuestos generales, cualquiera que sea su índole..." y que, por otra parte, la jurisprudencia de la Corte ha calificado a la patente sobre industria y comercio como un impuesto general, precisamente porque no recae sobre bienes considerados en sí mismos, sino que grava el ejercicio de una actividad lucrativa. El uso del vocablo "patente" en la norma que se comenta no puede interpretarse como la consagración de una exención para cierta categoría de empresas ante este tributo, pues tal interpretación, como se dijo, equivaldría a reconocer la inconstitucionalidad del precepto.

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 sin lugar la demanda de nulidad a que se contrae la presente decisión.

361.

CSJ - SPA

20-4-70

G.O. N° 29264, 11-7-70, pp. 218-625

*La patente de industria y comercio grava la actividad económica del contribuyente; y los ingresos brutos, el volumen de ventas o el capital solo se toman como índice para calcular la actividad lucrativa gravada.*

Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal que el tributo municipal denominado Patente de Industria y Comercio no grava las ventas, ni los ingresos brutos, ni el capital, sino el ejercicio de una actividad lucrativa en jurisdicción de una Municipalidad; ventas, ingresos brutos, capital u operaciones son otros tantos índices de la capacidad contributiva de los sujetos, obligados, términos utilizados por el Legislador Municipal para la cuantificación de la base imponible y la modulación del impuesto.

La distinción formulada por el Legislador Municipal —que es la indicada en el artículo 8° de la Ordenanza— se refiere a los elementos que deben tomarse en consideración para cuantificar la actividad lucrativa cuyo ejercicio constituye el hecho generador del impuesto. Por ello, la labor que corresponde al intérprete, debe dirigirse a constatar la o las actividades concretas ejercidas por un contribuyente en uno o varios de los ramos descritos en el artículo 8° *ejusdem*. Es precisamente la circunstancia de que la clasificación y el correspondiente aforo se dirijan a la cuantificación de la base



de imposición, y no a la caracterización del hecho imponible, lo que explica que un mismo contribuyente, si ejerce simultáneamente varios de los ramos descritos en la Ordenanza, deba pagar la patente conforme a los aforos establecidos para cada uno de ellos, debidamente conciliados. La "venta" y la "producción" (o las sucesivas producción y venta, ambas en el Distrito Federal) no son, en sí mismos, criterios de cuantificación o de caracterización de la base imponible, sino en la medida que sean utilizados en alguna de las clasificaciones que integran la nómina contenida en el ya citado artículo 8° de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio.

Conforme a elementales principios de clasificación, una actividad concreta debe encuadrarse en aquel rubro que le sea específico, con preferencia a los generales; y estos, a su vez deben ser preferidos al residual "Otros ramos no especificados", para lo cual es necesario determinar si la actividad en cuestión reúne los elementos señalados como esenciales por la norma.

En el caso de autos, la afirmación de la recurrente de que produce telas, a cuyo efecto tiene instalada una fábrica en la ciudad de Maracay, y en Caracas las oficinas de administración y ventas, así como su domicilio, no ha sido en ningún momento rechazada por la Administración Municipal; por el contrario, ésta ha derivado de tal declaración un elemento que incorpora a su decisión denegatoria del recurso jerárquico interpuesto por la contribuyente; razón por la cual han de considerarse como ciertos.

La cuestión *sub judice* se concreta al diferente criterio sostenido por la Administración Municipal y la impugnante en cuanto a cuál es la clasificación que corresponde a la segunda: si la de "Mercancías secas", con un aforo del 5 por ciento, o la de "Industrias Nacionales de Artículos de primera Necesidad" (tejidos, ropas, calzado y productos alimenticios). Las empresas que los produzcan". Con una del 1-2 por ciento sobre el monto de las ventas.

De autos consta el hecho que no ha sido motivo de controversia, de que la impugnante tiene en Caracas una oficina desde la cual efectúa la venta de los productos que fabrica en Maracay, Municipio Girardot del Estado Aragua, lo cual, por sí solo, es suficiente para determinar la actividad comercial de la impugnante y el aforo que le corresponde en razón de aquella.

Absolutamente distinto sería el caso de que la impugnante tuviera su industria en el Distrito Federal y produjera en ella artículos de primera necesidad, (tejidos, ropas, calzado y productos alimenticios), pues se darían los presupuestos previstos en la ordenanza municipal y consecuentemente el aforo que pagaría sería el 1-2 por ciento sobre el monto de sus ventas.

Entiende la Corte, como lo interpreta la Gobernación Distrital, que el especial tratamiento que recibe la actividad industrial, hácese con miras al desarrollo de ese tipo de actividad en el territorio

del Distrito Federal y con el propósito de aumentar la fuente de trabajo y la reducción de los gastos de transportación.

La Corte ratifica, en esta oportunidad, el criterio sostenido en su sentencia del 15 de marzo de 1967, en la cual señala que el impuesto denominado patente de industria y comercio "...no es un impuesto sobre las ventas, ni sobre el capital", sino sobre el ejercicio de la industria o del comercio, entendido éste y aquélla en su cabal aceptación económica. En dicho fallo la Corte sustentó tal criterio, en los siguientes términos:

"En este orden de ideas, la Corte considera que, si, como expresamente lo afirma el representante de la recurrente, ésta se dedica a la fabricación de telas en sus distintas variedades... y a este fin tiene instalada su fábrica de producción en la ciudad de Maracay, con sus distintos, husos, hilanderías, telares, equipos de acabado y estampado y maquinarias inherentes, utilizando alrededor de mil quinientos trabajadores"; es obvio que allí explota o ejerce su industria y, por tanto, que a tal título —de industrial— es contribuyente del Fisco Municipal del Distrito Girardot del Estado Aragua: entre sus rentas municipales, el ordinal 1º del artículo 7º de su respectiva Ordenanza señala "el impuesto sobre el ejercicio en el Distrito de las Diferentes industrias..." Luego, si, conforme al numeral 65 del artículo 8º *ejusdem*, cuya infracción precisamente se denuncia, la base de cálculo del impuesto, que grava aquellas *industrias* entre las cuales está la que la recurrente ejerce, son las ventas, es intrascendente, a los fines fiscales, cual o cuales sean los lugares en que se efectúen tales ventas.

"Y, a la inversa, si, como también lo afirma la recurrente y la habían determinado ya las autoridades fiscales municipales del Distrito Federal, "La empresa tiene, además, en Caracas sus Oficinas Principales de Administración y Ventas, así como un depósito desde donde se efectúa la distribución de las mercancías vendidas en esta jurisdicción, ventas realizadas siempre al por mayor"; es obvio, asimismo, que en el Distrito Federal, ejerce el *comercio*, y que, a tal título, es también contribuyente del Fisco Municipal de este Distrito. Luego, si, conforme a la Ordenanza local, la base de cálculo del impuesto es también —coincidentalmente— las ventas, como tal sólo podrán computarse las efectuadas en esta jurisdicción y no, lógicamente, las efectuadas en otras jurisdicciones.

"En síntesis, la recurrente es contribuyente, en Maracay, por la industria que allí ejerce y la base de cálculo del impuesto que la grava son las ventas, independientemente de donde las efectúa. En cambio, es contribuyente, en Caracas, por el comercio que ejerce acá y la base de cálculo del impuesto que lo grava son también las ventas, pero sólo las efectuadas también acá".

362.

CSJ - SPA  
G.F. N° 71, 1971, pp. 191-193

23-3-71

*La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela CANTV está exenta de impuestos municipales, y por tanto, de la patente de industria y comercio.*

Ahora bien, en sus conclusiones escritas el apoderado de la demandada invocó los méritos y efectos que le son favorables a su representada, conforme a la sentencia dictada por esta Corte el día 5 de octubre de 1970 en el recurso de nulidad propuesto por la demandada, contra el acto mediante el cual la Administración General de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, expidió la planilla N° 15.437, correspondiente al último trimestre de la Patente de Industria y Comercio fijada a la recurrente para el año de 1965, y en cuya sentencia la Corte dejó establecido:

“Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1°) que al adquirir el Estado la totalidad de las acciones de la compañía, el Congreso decidió conservar la persona jurídica creada por el contrato de sociedad suscrito por sus promotores en el año de 1930 y utilizar la organización ya existente para los fines antes señalados, por lo cual el servicio telefónico sigue a cargo de una entidad diferente del Estado, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones con independencia de éste, y que tiene un patrimonio formado por bienes distintos a los que pertenecen al Fisco Nacional; 2°) Sin embargo, la empresa ya no actúa como concesionaria de un servicio de interés público sino como un instrumento del Estado, subordinado a la voluntad de los órganos superiores de éste, y en particular, del Congreso aunque sometida a un régimen especial en cuanto a sus relaciones con el Estado, lo cual hace de ella un caso excepcional entre los servicios públicos descentralizados existentes actualmente en el país. En efecto, la empresa telefónica es la única entidad estatal creada en virtud de un contrato de sociedad celebrado entre particulares, y cuyas relaciones con el Estado están reguladas por las disposiciones de una Ley y por las cláusulas de un contrato, pero tales circunstancias, no son suficientes para justificar que las autoridades del Distrito Sucre del Estado Miranda, sigan considerándola como una empresa privada, dedicada a una actividad industrial o comercial con fines lucrativos, supuestos éstos indispensables para que le sea aplicable el impuesto establecido en la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio de dicho Distrito, con arreglo a los términos del artículo 1° de la propia Ordenanza; 3°) Dadas sus características, la Compañía Telefónica es actualmente y viene siéndolo desde 1965, una empresa estatal cuyas acciones fueron adquiridas con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de determinados servicios y la ejecución del Plan Nacional de Telecomunicaciones, actividades a las que ha

venido dedicada por disposición del Congreso y del Poder Ejecutivo, todo lo cual demuestra que ella tiene los atributos de un servicio nacional descentralizado excluido, como todos los de su especie, de la competencia fiscal del Municipio. —V— DECISION. Por tales motivos, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del acto por el cual la Administración General de Rentas del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dispuso exigir a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela el pago del impuesto sobre Patentes de Industria y Comercio correspondiente al último trimestre de 1965, de acuerdo con la liquidación formulada...”

Dos puntos contiene el recurso de apelación ante la Corte: el primero se refiere a la impugnación del apoderado actor de la ilegitimidad del mandato con que actuó en la Primera Instancia el apoderado de la demandada al oponer la excepción de inadmisibilidad; y el segundo, el alegato planteado en esta alzada por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela a través de su legítimo apoderado, para que sea rechazada la demanda propuesta en virtud de no estar obligada legalmente dicha compañía al pago de los impuestos reclamados judicialmente. Considera la Corte que de prosperar esta última defensa no habría lugar al examinar otros aspectos del problema planteado, motivo por el cual tiene mayor relevancia jurídica este último alegato, pues se refiere al cobro indebido de la cantidad demandada; y, en consecuencia procede a resolverlo en primer término y al respecto observa:

El pronunciamiento hecho por la Corte en la sentencia parcialmente transcrita, permite concluir que la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela está exenta del pago de impuestos municipales; y por cuanto el objeto del presente juicio, como se ha expresado, es el cobro de los mismos, conforme al procedimiento establecido en los artículos 681 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, considera la Corte que dicho fallo, de conformidad con el artículo 685 *ejusdem*, constituye instrumento suficiente que excluye la acción intentada por la Municipalidad del Distrito Maracaibo del Estado Zulia contra la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, y en tal virtud así lo declara en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley. En consecuencia, se revocan todas las medidas ejecutivas decretadas con ocasión del presente juicio.

Véase N° 371.

363.

CSJ - SPA  
G.F. N° 72, 1971, pp. 32-34

21-4-71

*La enumeración de actividades lucrativas contenida en la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio es enunciativa y no limita la aplicación del impuesto.*

Después de exponer las razones que sirven de fundamento a su resolución, en los que se refiere a los aspectos examinados en los dos capítulos anteriores, el Gobernador del Distrito Federal formula en ella otros motivos, según consta de los párrafos que a continuación se transcriben:

“...Los reparos contenidos en la Resolución apelada se refieren al renglón declarado como “Viveres” y el de “Licores” por las razones siguientes”:

“El contribuyente venía declarando en el renglón correspondiente a “Viveres” los ingresos obtenidos por las ventas de “papel sanitario”, lo que a juicio del Despacho no es correcto, por cuanto no sería ese el ramo aplicable a dicha actividad. En cambio, al no estar previsto expresamente en la Ordenanza el renglón aplicable a dicha actividad, necesariamente encaja en el renglón denominado “Otros ramos no especificados”. “En atención a que dicho ramo no se ajusta a los principios impositivos, el Despacho considera que la enumeración de actividades contenidas en el artículo 8° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, es meramente enunciativa en ningún caso limita, la aplicación del impuesto a las actividades allí contenidas”.

“El artículo 1° de la Ordenanza contempla con toda precisión la materia o acto gravado, o sea las actividades comerciales, industriales o de índole similar, ejercidas en el Distrito Federal. Así que, lo que da el derecho al Municipio a cobrar los impuestos municipales de Patentes de Industria y Comercio es el ejercicio de una actividad pechada por la Ordenanza, y no el hecho de que la actividad esté o no prevista en forma expresa en la Ordenanza”. Por lo demás, el renglón “Otros ramos no especificados” es un ramo más de los previstos en el artículo 8° de la Ordenanza, y “que se aplican a las actividades que no están expresamente previstas; además dicha enumeración es de índole para calcular la capacidad tributaria de los contribuyentes que ejercen actividades pechadas por la Ordenanza sobre Patentes sobre Industria y Comercio”.

“Cuando el Legislador Municipal consagró en la Ordenanza, el renglón “Viveres”, tuvo en mente incluir en dicho renglón únicamente productos alimenticios. Por otra parte, de aceptarse el razonamiento esgrimido por el contribuyente, de que debe entenderse por “Viveres”, todo aquello que sea necesario a la vida de una persona, habría que incluir, que toda materia susceptible de especulación comercial o industrial serían “Viveres”.

“En otra parte de su escrito el apelante expone sus alegatos a lo que llama reparo sobre “Licores”, los cuales pueden resumirse así:

“a) El apelante reconoce el Derecho que asiste al Municipio en el cobro reclamado, a partir de la vigencia de la Constitución de 1961, en la cual se delega al Legislador Ordinario, según dice, la competencia en lo relativo a la materia de Licores”.

“b) Que, no obstante que el constituyente delega la competencia en la materia de Licores al Legislador Ordinario, y éste reconoce la facultad que asiste a las Municipalidades, de gravar con Patentes de Industria y Comercio la actividad relacionada con los alcoholes y “especies alcohólicas, la Municipalidad del Distrito Federal no podría imponer gravámenes sobre dicha actividad, mientras no reforme la actual Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, consagrando expresamente el ramo aplicable a la actividad relacionada con los alcoholes y especies alcohólicas. Toda vez, que el ramo aplicable a dicha actividad aparece anulada en la Ordenanza por sentencia de la Corte Federal y de Casación”.

“En atención al primero de estos alegatos, el Despacho no entra a considerarlo ya que el apelante reconoce expresamente el derecho que asiste al Municipio en el cobro que reclama, a partir del año de 1961 y el reparo se refiere al año de 1963”.

“Por lo que respecta al segundo de los alegatos, el Despacho lo considera carente de base, puesto que habiendo sido superada la barrera constitucional a que se refería la Corte Suprema de Justicia, para establecer el referido impuesto por las Municipalidades, estas readquirieron el derecho de gravar las actividades relacionadas con los alcoholes y el derecho al cobro surge a favor del Municipio toda vez que se realice en su territorio una de las actividades pechadas por la Ordenanza”. “No teniendo la menor importancia el hecho de que aparezca o no expresamente prevista en la Ordenanza la actividad que se ejercita, puesto que en el artículo 1º de la misma se determina el objeto del impuesto que viene a ser el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de índole similar. Aplicándose el renglón “Otros ramos no especificados” a las actividades que no aparezcan enumeradas en la Ordenanza”.

Considerando que los párrafos transcritos contienen sólo una parte de las razones de hecho y de derecho en que se funda el Gobernador su decisión, y que ellos son suficientes para satisfacer las exigencias legales, es inoficioso examinar el alegato de que la resolución objeto del recurso es nula por carecer de motivación.

*Véase Nos. 88, 269, 365, 373 y sig. 430, 431.*

b. *Fijación y Cálculo*

364. CSJ - SPA 12-12-62  
G.F. N° 38, 1962, pp. 246-249

*El impuesto de patente de industria y comercio no se aplica de manera discrecional, sino con estricta sujeción a los índices establecidos en la Ley.*

Pasa ahora la Sala a dictar su sentencia, previas las consideraciones siguientes:

La Resolución impugnada dice textualmente: "Apelación N° 275. República de Venezuela. Junta de Apelaciones del Distrito Federal, Caracas: 11 de julio de 1961. 152° y 103° Resuelto: Vista la apelación interpuesta con fecha 14 de marzo de 1961 por Szaasjerman Hermanos, Bolsa a Mercaderes 36, Peletería, Fábrica de Tejidos, 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 Patentes de Industria y Comercio, resuelve: Con vista de las distintas actividades que explota dicho negocio, resolvió confirmar la patente asignada, por encontrarse los aforos de acuerdo con el Título III, artículo 8° de la Ordenanza".

El artículo 6° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, que trata de la clasificación, fijación y liquidación de las Patentes, ordena: "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 al volumen de ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas por el contribuyente, salvo determinación especial". Seguidamente se clasifican en extensa enumeración, las empresas o negocios con indicación del porcentaje o cantidad que ha de pagar el contribuyente con motivo de sus ventas, ingresos brutos y operaciones efectuadas. Dicho ordenamiento fija una patente de 1-2 por 1.000 sobre el monto de sus ventas a las Industrias Nacionales de Artículos de Primera Necesidad (tejidos, ropas, calzados y productos alimenticios); y de 1 por 1.000 sobre el monto de sus ventas a las Empresas de Productos Nacionales de Otros Ramos.

De las pruebas de autos consta que el actor tiene en la calle Sur del Teatro Artigas, Local N° 3, en San Martín, una fábrica de ropas que produce exclusivamente prendas íntimas de mujer y que separadamente, entre Bolsa y Mercaderes N° 36, tiene un local de comercio para la venta de mercancías para damas y niños.

Del expediente administrativo también se desprende que la Resolución impugnada se fundamentó en la relación de Ventas —Ingresos Brutos— Operaciones efectuadas, presentada por el contribuyente y de la cual aparece que el actor explota los siguientes ramos: Producción de ropa de mujer —artículos para damas, caballeros y niños— pieles, reparación de pieles.

Como se ha visto, la Producción de Ropas es un ramo clasificado en la Ordenanza como artículo de primera necesidad y patentado con un impuesto del 1-2 por 1.000 sobre el monto de sus ventas, por lo cual, al cambiar su clasificación por la de Otros Ramos no especificados, sujeta a normas, tarifas y porcentajes distintos en el Capítulo de Clasificación y Fijación de Patentes, la Resolución impugnada no se ajustó, por lo que respecta a la industria mencionada al precepto contenido en el artículo 6º, Título III, de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal y aplicó mal las disposiciones de ese estatuto en el caso denunciado.

Conforme al artículo 8º de la citada Ordenanza, sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, los gravámenes municipales sobre este tipo de industria no se establecen ni se aplican de modo discrecional, en virtud de determinados signos externos, relativos al beneficio obtenido o al producto neto del contribuyente, ni a la sola actividad única o diversa del mismo, circunstancias de hecho que podrían permitir en un momento dado la actuación facultativa de la administración, sino que ellos operan sobre el importe de las ventas brutas, llevadas a cabo en un período determinado, estando en cada caso la autoridad, sujeta al régimen legal previsto para las distintas categorías contributivas que allí se determinan. De manera, pues, que la actividad que cumple la Administración Pública, para clasificar el negocio y fijar la patente que corresponda, está siempre subordinada a las previsiones de la Ley, conservando, en cambio, la Junta de Clasificación, un poder discrecional para el examen de los requisitos de hechos que la conducta a la obtención de datos precisos sobre el total de las ventas, de los ingresos brutos y operaciones efectuadas por los contribuyentes, cuya patente se expida sobre la base de un porcentaje determinado, de conformidad con el Art. 16 *ejusdem*.

Vinculada, pues, como está, la función administrativa, en el presente caso, con el categórico ordenamiento del Art. 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, ella no podría cumplirse eficazmente sino dentro de la estricta observancia normativa que aquél le impone, por tratarse de un acto administrativo reglado por la Ley, y aun cuando el acto fuera discrecional, también estaría sometido al cumplimiento de determinadas normas legales que son las que le dan contenido y efecto jurídicos, por virtud del principio de legalidad que nutre y sustenta su vigencia.



365.

CSJ - SPA

1-2-66

G.F. N° 51, 1966, pp. 116-117

*Es materia de patente de industria y comercio el legislador municipal toma como base para establecer los impuestos el criterio de los productos de primera necesidad.*

La Administración, por su parte, entiende tener dificultades para juzgar, a estos efectos impositivos, cuándo un productor alimenticio es, o no, de primera necesidad y, como tal criterio de calificación ha adoptado, al menos en la Resolución recurrida, si el producto de que se trate es indispensable para la dieta ordinaria de la población.

*Tercero:* Planteada, en tales términos la controversia, la Corte considera que, si bien desde un punto de vista exclusivamente material y pragmático, las galletas pueden ser un alimento que no es indispensable para la dieta ordinaria de la población, desde el punto de vista jurídico-fiscal, sin embargo, no procede hacer diferenciaciones de tal tipo; pues es el mismo Legislador Fiscal Municipal quien ha incluido, sin diferenciaciones de ninguna naturaleza, conforme a sus propios criterios sobre su política fiscal, los productos alimenticios junto con los tejidos, ropas y calzado entre los artículos de primera necesidad; y lo hizo así, conforme a tales criterios, para hacerlos objeto del gravamen fiscal más bajo que la Ordenanza contempla.

La única diferenciación, que en tal materia introduce la misma Ordenanza, la constituye el rubro de los Comerciantes en Café, Cacao, Sal y Cueros, materialmente comprendido en el rubro anteriormente comentado, pero fiscalmente gravado con el mismo módulo impositivo.

De donde aparece, pues, claro y manifiesto el criterio del Legislador Fiscal Municipal de gravar con una misma y moderada intensidad los productos alimenticios todos, a cuyos efectos los agrupó en la clasificación genérica de Artículos de Primera Necesidad, sin que sea, por tanto, dable al intérprete juzgar si determinado producto alimenticio, en particular, constituye o no, desde el punto de vista de la dietética, un alimento indispensable. Tal criterio, valedero en otros campos de la legislación municipal o nacional, como en materia de regulación de precios, por ejemplo, no fue precisamente, el acogido por el mencionado Legislador, a los fines estrictamente impositivos.

366. CSJ - SPA  
G.F. N° 52, pp. 54-59

11-5-66

*El impuesto de patente de industria y comercio es un impuesto territorial, liquidable solo respecto de las actividades lucrativas desarrolladas en una jurisdicción municipal.*

Tramitado el proceso en la forma de Ley y analizados detenidamente los elementos de autos, procede la Corte a dictar su decisión y, a tal fin, observa:

El artículo 117 de la Constitución Nacional consagra el principio de la legalidad administrativa, por lo cual carecen de eficacia jurídica los actos contrarios a derecho, los cuales son anulables por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en conformidad con lo dispuesto por el texto constitucional en su artículo 206.

Corresponde, en consecuencia, examinar si el ciudadano Gobernador del Distrito Federal incurrió en los vicios administrativos de ilegalidad y abuso de poder, alegados por el recurrente, al dictar la Resolución impugnada.

El primer alegado de la demandante se refiere a la incapacidad legal del Gobernador del Distrito Federal para imponer gravámenes, patentes en el caso concreto, por los beneficios obtenidos por una Empresa como resultado de sus actividades en otros Estados del país.

En la Resolución impugnada se ordena proceder a la liquidación de las planillas complementarias correspondientes a los años 1959, 1960 y 1961, con un monto total de Bs. 91.384, "por cuanto de la inspección realizada por un Auditor-Contador Municipal en los libros de contabilidad de la firma Venezolana de Gas, S.A.", aparece que no se liquidaron correctamente las planillas correspondientes a esos años, por cuanto existen diferencias entre las ventas acusadas y las que fueron comprobadas en la inspección a que se ha hecho referencia; la base de la Resolución del Gobernador se encuentra, pues, en el informe del Auditor-Contador Municipal, cuya copia cursa en autos y en cuyo informe se lee lo siguiente: "Los reparos encontrados se registraron por haberse constatado que la Empresa no declaró el total de sus ventas, ya que sólo formuló su declaración por las ventas realizadas en Caracas. También se incluyeron los intereses y otros ingresos percibidos por la Empresa. La Empresa paga patentes fijas en otras ciudades del interior, ya que en el Estado Carabobo y Puerto La Cruz lo pagan sobre las ventas".

El problema, pues, se reduce a determinar en relación con este primer alegato si compete a la Municipalidad del Distrito Federal, exigir el pago de patentes por las actividades comerciales realizadas en otras jurisdicciones.

El artículo 1° de la vigente Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que "la presente Ordenanza concierne a toda

actividad industrial, Comercial o de índole similar ejercida en el Distrito Federal por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos” y el artículo 30 de la misma Ordenanza dispone que “Las Patentes de Industria y Comercio sólo serán válidas en el Departamento para el cual se expidan”. Tales disposiciones consagran sin duda alguna, el carácter Territorial, circunscrito al respectivo Municipio, de las Patentes en cuestión, la tesis contraria sería, a juicio de la Sala, atentatoria contra la autonomía municipal consagrada en la Constitución Nacional (art. 25) y contra el derecho que les corresponde de crear, recaudar e invertir sus ingresos.

Ahora bien, tal como se desprende del texto de la Resolución impugnada, la Gobernación del Distrito Federal motiva su Resolución en las diferencias puestas de relieve en la inspección contable realizada en la Empresa entre el volumen de ventas acusado por la Empresa y el que figuraba en los Libros de Contabilidad de la misma.

La Empresa alega que se limitó a declarar sus ventas en el Distrito Federal y a su vez la Gobernación según se desprende del Informe de su Consultoría Jurídica que cursa en el respectivo expediente administrativo señala que al tenor de lo dispuesto en el artículo 8º de la Ordenanza tomó, sólo como índice de la capacidad económica del contribuyente, el volumen total de sus ingresos, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 de la Constitución Nacional, según el cual “El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente...”

La Corte observa:

El artículo 1º 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 Compañía Vengas de Caracas, S.A., cuya actividad se ejerce en el Distrito Federal está regida por la mencionada Ordenanza.

Ahora bien el artículo 8º 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 “Memorandum” 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, (art. 1º) y como se ha dicho "el volumen de ventas" constituye uno de los índices señalados en la Ordenanza (art. 8º) 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 fiscal, 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 (art. 6º), a la Junta de Clasificación para la verificación de los datos suministrados por los contribuyentes, (art. 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 28 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 6º faculta al Gobernador para ordenarla en los casos de contribuyentes a quienes la ordenanza no les ha fijado patente y concede análoga facultad en su artículo 13 a la Junta de Clasificación para verificar los datos que dieren los contribuyentes 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 (art. 33) para verificar la exactitud de los datos suministrados en las declaraciones, y al servicio de fiscalización (art. 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 declararen 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.

367.

CSJ - SPA  
G.F. N° 66, 1969, pp. 18-39

7-10-69

*Se consideran ingresos brutos para las empresas de Seguros, tanto las comisiones pagadas por aseguradores, como las partidas denominadas salvamentos de siniestros, y por tanto son susceptibles de ser pechadas con impuestos municipales.*

La Corte observa que el primero de dichos alegatos ya fue examinado y decidido por ella en la sentencia publicada en la audiencia correspondiente al 13 de junio de 1967, en el juicio seguido por la

Compañía Anónima Nacional de Seguros "La Previsora" con motivo de otra resolución gubernativa que confirmó el reparo formulado a dicha empresa por uno de los Auditores-Contadores de la Gobernación del Distrito Federal, reparo que sirvió de fundamento a la Resolución Conjunta N° 266 dictada por el Administrador General de Rentas Municipales y por el Liquidador de Rentas Municipales en fecha 5 de setiembre de 1962.

En dicho fallo este Alto Tribunal declaró que al dictar el decreto impugnado el Gobernador del Distrito Federal había procedido legalmente, por las razones que a continuación se transcriben:

"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 determinan las ordenanzas "o designe el Gobernador", y a "los demás funcionarios 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 1° y 4° 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 al 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” (artículos 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 desiciones tienen, según la ordenanza, fuerza de cosa juzgada (artículos 22 y 23). En consecuencia, cuando un negocio ya patentado “hubiere aumentado 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 oficinas 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”.

A juicio de este Tribunal el decreto que es objeto de las anteriores consideraciones es uno de esos “reglamentos especiales” destinados a desarrollar normas de contenido más general, para 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 pueden 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”.

El decreto cuestionado fue derogado por el Reglamento de servicio de fiscalización de la Hacienda Municipal dictada por el Gobernador del Distrito Federal, en fecha 23 de mayo de 1966 y publicado en la Gaceta Municipal del mismo Distrito en fecha 27 de mayo de 1966. Pero en el caso de que aún estuviera vigente sería improcedente la solicitud de nulidad que a él se refiere por los motivos expuestos en la mencionada decisión, y que deben considerarse íntegramente reproducidos en este fallo.

En cuanto al segundo de los argumentos aducidos por la contribuyente, o sea, la violación del artículo 8 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal por errada interpretación de la expresión ingresos brutos, la Corte considera necesario hacer las consideraciones generales que a continuación se exponen, antes de entrar a analizar los criterios sustentados por aquella, en relación con la calificación que, desde el punto de vista jurídico, fiscal, económico o contable, ha de darse a las cantidades que reciben las compañías aseguradoras por concepto de comisiones y salvamentos de siniestros.

En conformidad con disposiciones de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, todo el que se dedique a actividades comerciales, industriales o de índole similar en la jurisdicción del Distrito Federal ha de obtener un permiso que se denomina “Patente de Industria y Comercio” el cual, entre otras circunstancias, debe indicar el monto del impuesto que por tal concepto deben pagar los contribuyentes.

A tal efecto, los comerciantes e industriales a quienes la propia ordenanza no señale un impuesto fijo deberán “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 setiembre que formen una anualidad, declaración que estará sujeta a fiscalización por los funcionarios que designe el Gobernador”.

“Los contribuyentes a quienes se les asigne una patente de acuerdo con el capital —continúa diciendo la misma norma— están en la obligación de declarar por escrito el capital existente para el 15 de noviembre de cada año, incluyendo la totalidad de existencias, mobiliario y demás bienes del activo”.

Según tales disposiciones, los contribuyentes sujetos al pago de patentes de industria y comercio a quienes la propia ordenanza no señala un impuesto fijo, están obligados a declarar por escrito el monto del capital del negocio de que se trate para el 15 de noviembre de cada año, o una relación del monto de las ventas, ingresos brutos u operaciones efectuadas, en el año inmediatamente anterior al 30 de setiembre del año correspondiente, declaración que ha de servir de base a la Junta de Clasificación para determinar



el monto anual de cada patente con arreglo "a las normas, tarifas y porcentajes" establecidos en el artículo 8 de la Ordenanza en referencia.

Dichas relaciones deben reflejar fielmente lo expresado en los libros de contabilidad de cada establecimiento o empresa, pues de lo contrario, darían lugar a reparos o a las sanciones pecuniarias establecidas en la ordenanza.

Si lo declarado por un comerciante o industrial a los efectos que la fijación de la patente no concuerda con los asientos de sus libros, es obvio que la presunción de sinceridad que de éstos dimana, deba prevalecer, sobre el valor que en principio haya atribuido la Administración Municipal a la declaración del contribuyente basándose exclusivamente en la buena fe de éste, pues si los libros de comercio hacen fe contra su dueño, aún respecto de quienes no sean comerciantes, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Código de Comercio, bien pueden las autoridades administrativas tomar como base los asientos de ellos, para calificar como ingresos las partidas que aparezcan en los mismos bajo ese rubro.

En el caso de autos, la contribuyente admite que en sus libros de comercio aparecen como ingresos las cantidades provenientes de las comisiones pagadas por las empresas reaseguradoras y el valor de los bienes por ella recibidos en concepto de salvamento de siniestros.

Por lo tanto, no hay duda de que lo recibido por ella por tales conceptos tiene el carácter de ingreso según la contabilidad de la propia empresa.

Sin embargo, como a juicio de la contribuyente, no todas las operaciones que aparecen como ingreso en la contabilidad de las empresas de seguro de acuerdo con lo establecido en el Catálogo de Cuenta de la Superintendencia de Seguros, tienen el carácter de ingresos en la acepción que se atribuye a dicho término en el dominio de las Ciencias Económicas, procede examinar si las comisiones que pagan las reaseguradoras a las empresas de seguro y el beneficio proveniente de los salvamentos de siniestros no pueden, legalmente, ser calificados de ingresos brutos a los efectos previstos en el artículo 8 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio.

Teniendo en cuenta criterios ya establecidos legalmente, es de observar que para el Legislador nacional el ingreso bruto de las personas jurídicas y comunidades está "constituido por el monto de las ventas de bienes y servicios y por cualquier otro provento regular o accidental obtenido por tales contribuyentes" (Artículo 8 de la Ley de Impuesto sobre la Renta), o "por el monto de las ventas cesiones o traspasos de las mercancías y otros bienes así como por los intereses percibidos y cualquier otro ingreso bruto relacionado con el negocio" (Ley de Timbre Fiscal de 30 de julio de 1957).

Empero, debido a la naturaleza de las actividades a que se dedican las compañías de seguros y a las dificultades prácticas que ofrece la determinación de sus ingresos brutos, parece que el Legislador creyó necesario precisar en la primera de dichas leyes que los "ingresos brutos de las empresas de seguros estarán constituidos por el monto de las primas, por las indemnizaciones y comisiones recibidas de los reaseguradores, y por los cánones de arrendamiento, intereses y demás proventos producidos por los bienes en que se hayan invertido el capital y las reservas" (artículo 11); y en la segunda dispuso (sin duda con el propósito de despejar las dudas que podría suscitar la materia controvertida de no existir un criterio legal al respecto), que los ingresos brutos de las compañías de seguros están constituidos "por las sumas que arrojen las primas recaudadas; por los cánones de arrendamiento o intereses producidos por los bienes y derechos en que se haya invertido el capital y las reservas; por las sumas pagadas por los reaseguradores en concepto de comisiones sobre reaseguros cedidos y por cualquier otro ingreso proveniente de inversiones o de operaciones ordinarias, incidentales o extraordinarias relacionadas con el negocio".

Por otra parte, conforme al Catálogo de Cuentas y Normas de Contabilidad para empresas de Seguros elaborado por la Superintendencia del ramo y que entró en vigor el 15 de mayo de 1959, dichas empresas están obligadas a incluir entre sus ingresos brutos los constituidos por las siguientes partidas: prima cobradas, salvamento de siniestros, siniestros pagados por reaseguradora, gastos pagado por reaseguradoras, impuestos pagados por reaseguradoras, anulaciones de reaseguros cedidos, ajustes de reservas y otros ingresos.

La Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio no contiene ninguna disposición que defina expresamente —como lo hacen mencionadas leyes nacionales— lo que debe entenderse por ingresos brutos a los señalados en su artículo 8, pero es evidente que al establecer como base para el cálculo de las patentes que pagan la mayor parte de los establecimientos situados en su jurisdicción "el volumen de ventas, ingresos brutos o de las operaciones efectuadas por el contribuyente", el Legislador local sancionó una regla de carácter tan general, que los diversos conceptos en ella enunciados, coinciden, en lo esencial con las definiciones legales ya mencionadas, y con el significado que, tanto en el lenguaje común y corriente como en el técnico, se atribuye a la expresión ingresos brutos.

Esta noción comprende todos los caudales que de manera regular, accidental o extraordinaria, reciba un establecimiento industrial o mercantil por cualquier causa relacionada con las actividades comerciales o industriales a que se dediquen, siempre que su origen no comporte la obligación de restituirlos, en dinero o especie, a la persona de quien los haya recibido o a un tercero, y no sean

consecuencia de un préstamo u otro contrato semejante. Además el adjetivo con que se califica a estos ingresos excluye, por definición, la deducción de alguno de los ramos que constituyen dichos ingresos brutos, o de las erogaciones hechas para lograrlos.

En este orden de ideas, el ingreso bruto se contrapone en nuestra Legislación a otros conceptos como los de "renta bruta", "ingreso neto" o "enriquecimiento neto", los cuales suponen que del monto de aquel se hacen determinadas deducciones, las que generalmente comprenden erogaciones ordinarias derivadas de los contratos o los gastos efectuados para obtener el ingreso de que se trate.

Así la Ley de Impuesto sobre la Renta establece en una de sus disposiciones (artículo 14) que la renta bruta de las empresas de seguro se determinará restando de los ingresos brutos las indemnizaciones y otras cantidades pagadas por los aseguradores por concepto de pólizas vencidas, rentas vitalicias, rescates o primas devueltas de acuerdo con los contratos, sin incluir los dividendos asignados a los asegurados, y así mismo el monto de los gastos de siniestros y las primas pagadas a los reaseguradore.

La misma Ley en su artículo 15 pauta que para "obtener el enriquecimiento neto se harán a la renta bruta las deducciones" que en él se expresen "las cuales salvo disposición en contrario deberán corresponder a egresos causados normales y necesarios hechos en el país con el objeto de producir la renta".

Según lo expuesto, desde el punto de vista fiscal, el ingreso bruto está constituido "por cualquier provento regular o accidental obtenido" por los contribuyentes; la "renta bruta" de la empresa de seguro por los ingresos brutos menos los pagos que tengan que hacer dichas compañías a los asegurados y a los reaseguradores de acuerdo con sus respectivos contratos más los gastos de siniestros; y el "enriquecimiento neto" por la renta bruta menos los gastos necesarios y normales efectuados en el país, para producir los ingresos totales de la empresa, tales como los sueldos y salarios, las contribuciones pagadas, con excepción del impuesto sobre la renta, las comisiones pagadas a los intermediarios, los intereses de los capitales tomados en préstamo, y en general los gastos de administración o gestión que estén a cargo del contribuyente.

Ahora bien, si se examinan los ordinales que comprende el artículo 8 a que se ha venido haciendo referencia y, en particular, los que señalan como base para calcular el impuesto, el monto de los ingresos brutos, ventas u otras operaciones, se observará que el único que autoriza al contribuyente a efectuar algunas deducciones, es el relativo a las empresas de reaseguro que se dedican exclusivamente a este ramo, excepción que lejos de contradecir, confirma la regla establecida en los demás ordinales del artículo 8 y en las otras disposiciones de la ordenanza a las que ya se hizo alusión.

Dicho ordinal establece, en efecto, que las empresas reaseguradoras que se dediquen exclusivamente a este ramo, pagarán un

diez por mil sobre el "monto de sus ingresos brutos, entendiéndose por tales en concepto de reaseguro, el saldo resultante de los ingresos por primas brutas, menos los egresos por concepto de comisiones, participaciones, cancelaciones, retrocesiones y siniestros".

De manera que de no existir otras razones como las ya expuestas, bastaría este ordinal para deducir, por argumento a contrario que las empresas de seguro y las reaseguradoras que no se dediquen exclusivamente al ramo de reaseguros no pueden deducir de sus ingresos brutos las partidas en él señaladas, y, en especial, las comisiones pagadas a los aseguradores por las empresas de reaseguro, pues de haber querido hacer extensivo ese privilegio a las mencionadas empresas, el Legislador local así lo hubiera dispuesto en el ordinal que les concierne.

A lo expuesto conviene añadir que es lógica, al propio tiempo, que justa, la excepción establecida en este ordinal, pues, si las compañías aseguradoras deben pagar sus respectivas patentes sobre sus ingresos brutos —entendiendo por tales no solamente las primas brutas que perciben de los asegurados y el producto de sus inversiones, sino, también, otros ingresos entre los cuales hay que incluir las comisiones y las participaciones que conceden a los reasegurados las compañías reaseguradoras, sería contrario a la razón y a la equidad que la ordenanza no permitiera a las reaseguradoras deducir de sus ingresos partidas que en lo que a ellas respecta sólo pueden calificarse de egresos.

Concretando más estas consideraciones al caso de autos, este Tribunal comparte el criterio sustentado por la mayoría de los autores, de que, tanto la participación en sus utilidades como las comisiones que las empresas de reaseguro conceden a los reasegurados en los tratados que con ellos celebran son elementos constitutivos de la remuneración o precio que pagan a estos últimos por los servicios que le prestan. La circunstancia de que para pagarse dicha remuneración las compañías de seguro deduzcan dichas cantidades que ellas se obligan a pagar a las reaseguradoras los que les corresponda por concepto de comisión o de participación en los beneficios, no altera, la naturaleza de tales partidas, pues así como ellas constituyen un egreso para los que las pagan son realmente un ingreso para quienes las reciben, sea cual fuere el procedimiento que se siga al liquidarlas.

Las disposiciones legales antes citadas se refieren a las comisiones que pagan los reaseguradores a los reasegurados, bien para incluirla entre los elementos constitutivos de los ingresos brutos de las empresas de seguro, o para permitir su deducción de los ingresos brutos de las compañías dedicadas exclusivamente al ramo de reaseguro, a los fines del cálculo de la patente que éstas deben pagar anualmente al Municipio. Este hecho ha permitido a la Corte analizar el caso en lo que respecta a las mencionadas comisiones, partiendo

de criterios ya admitidos o acogidos formalmente en nuestro derecho positivo.

No ocurre lo mismo con las partidas denominadas salvamento de siniestros, pues, fuera de la mención que de ellos se hace en el Catálogo de Cuentas de la Superintendencia de Seguros no hay otras normas o disposiciones legales en que pueda fundarse el intérprete para determinar si tales partidas deben ser incluidas en las relaciones de los contribuyentes a que antes se hizo mención, por ser también elementos constituyos de los ingresos brutos de las compañías de seguro.

Por tal motivo es necesario examinar más detenidamente las obligaciones y derechos que engendra entre las partes y respecto de terceros el contrato de seguro, a fin de resolver este otro aspecto del problema de autos.

Como es bien sabido, en materia de seguro, nada es más importante que determinar con precisión matemática el monto de las primas que deben pagar los asegurados, a fin de que los aseguradores puedan dar cumplimiento a las obligaciones asumidas para con ellos, en la oportunidad y forma previstas en las pólizas.

Aunque en algunas ramas del seguro todavía prevalece el empirismo, la experiencia acumulada durante años y el propio interés de las empresas aseguradoras, les permite fijar el monto de las primas a un nivel suficiente para cubrir junto con los riesgos que asumen las comisiones de los intermediarios, los gastos llamados de gestión, los impuestos y contribuciones a que estén sometidos, y el beneficio o utilidad que se pretende obtener del negocio.

Mediante el pago de la prima cada asegurado contribuye al funcionamiento del sistema de seguridad colectivo al que, voluntariamente o por mandato legal, se ha incorporado, pago que a su vez permite al asegurador —como centro y administrador de aquel— hacer frente a sus compromisos económicos, no sólo respecto del recién asegurado, sino también en cuanto a aquellos que, antes o después de éste, se hayan asociado al sistema, al suscribir sus respectivas pólizas.

En consecuencia, cuando el asegurador paga al asegurado la indemnización convenida, no experimenta una pérdida, puesto que al hacerlo, sólo da cumplimiento a la contraprestación prometida a cambio del pago de las primas.

En virtud de disposiciones legales o por aplicación de lo convenido entre las partes, es posible que el asegurador, después de pagar al asegurado, reciba en dinero o en especie, caudales cuyo valor es incorporado a su activo.

Esto puede regularmente ocurrir cuando, en los casos permitidos por la Ley, el asegurado abandona la cosa objeto del seguro; cuando el asegurador conviene en recibir los restos del siniestro y cuando a causa de la subrogación que se produce por obra del pago hecho por el asegurador al asegurado o beneficiario de la póliza, aquel

dirige exitosamente sus acciones contra el principal obligado, o contra otras personas que deben responder por él.

Sería impropio afirmar que los salvamentos provenientes de siniestros en alguno de los casos indicados disminuyen las pérdidas experimentadas por el asegurador a causa de aquellos, puesto que como se acaba de decir, en el contrato de seguro la obligación de pagar la indemnización convenida, es sólo la contraprestación que se compromete a cumplir el asegurador a cambio del pago de la prima.

Podría hablarse de pérdida sólo en el caso de que los siniestros ocurridos en un año, por circunstancias extraordinarias, excedieran el monto de los precios.

Pero tal hipótesis desborda los límites de la materia a la que debe concretarse el presente análisis ya que el principal objeto de ésta ha sido examinar el alegato expuesto en el libelo de demanda al afirmar que "...cuando la compañía vende la reliquia o restos de la cosa asegurada..." no logra "...evidentemente ningún ingreso, sino la disminución de una pérdida".

Tampoco parece acertado calificar de "recuperación de gastos" las partidas que forman la cuenta denominada salvamento de siniestros, debido a que, si bien pueden llamarse egresos, las cantidades destinadas al pago de las indemnizaciones convenidas, hay una diferencia entre esos egresos y los gastos que pueden denominarse propiamente tales en el negocio de seguros.

El Legislador hace resaltar esta distinción al señalar separadamente en la Ley del Impuesto sobre la Renta, los egresos que pueden deducirse de los "ingresos brutos" para determinar la "renta neta", y los que han de restarse de esta última para obtener el "enriquecimiento neto", en lo que respecta a las empresas de seguro.

Al igual que cualquier otro comerciante, los aseguradores tienen que afrontar diversos gastos para instalar y mantener en funcionamiento los mecanismos administrativos que requieren la elaboración y colocación de sus pólizas, el cobro de las primas, el mantenimiento de sus relaciones con sus agentes, vendedores y clientes, la celebración y ejecución de los contratos de reaseguro, la administración de sus bienes muebles o inmuebles, la recaudación de frutos o intereses, la inversión de sus reservas, su intervención en el salvamento de siniestros, la realización de los estudios matemáticos y estadísticos que son indispensables en la rama de actividades a que se dedican y, en general, las operaciones que es necesario efectuar para lograr el máximo rendimiento de los recursos materiales y humanos con que cuentan, sin descuidar los aspectos fiscales, económicos y sociales a que debe atender un buen administrador, particularmente en una empresa de tan vastos alcances como es el seguro en el mundo contemporáneo. Tales egresos constituyen lo que según la Ley de Impuesto sobre la Renta se denomina "gastos cau-

sados normales y necesarios hechos en el país con el objeto de producir la renta.

Estos egresos son los que, en conformidad con el artículo 15 de la mencionada Ley pueden y deben deducir tanto las empresas de seguro como en cualquier otra sujeta al pago de dicha contribución, para obtener el "enriquecimiento neto"; pero debido a las características económicas-jurídicas del seguro y a la especial naturaleza de las obligaciones contraídas por el asegurador y que constituyen la contrapartida de la obligación principal del asegurado, representada por el pago de las primas, el artículo 14 de la misma Ley en su Párrafo Cuarto establece —como ya se hizo constar anteriormente— que la "renta bruta de las empresas de seguro se determinará restando de los ingresos brutos" las cantidades pagadas por concepto de indemnización, pólizas vencidas, rescates, rentas vitalicias, primas devueltas, primas pagadas a los reaseguradores y gastos de siniestros.

Salta a la vista que tales erogaciones son causadas por motivos diferentes a las que explican o justifican las aludidas en primer término, pues mientras las indicadas antes tienen por objeto pagar materiales y servicios necesarios para producir la renta, las segundas son consecuencia inmediata y directa de las obligaciones contraídas por el asegurador para con el asegurado, de acuerdo con las cláusulas del contrato o con las disposiciones legales aplicables a cada caso, a falta de convención expresa entre las partes.

Por otra parte, siendo el seguro un contrato sinalagmático, su ejecución se traduce para el asegurado en el pago de la prima, y para el asegurador en el cumplimiento de los compromisos contraídos, de producirse la eventualidad prevista por las partes.

De aquí se sigue que al no incurrir el asegurador en un gasto cuando paga al asegurado la indemnización prometida, es por lo menos impropio considerar como "recuperación de gastos", las partidas que aparecen bajo el rubro de salvamento de siniestros en la contabilidad de las empresas que se dedican a esta clase de negocios.

Además, el supuesto económico en que se fundamenta la existencia misma de las empresas aseguradoras, es que el pago por adelantado de la prima permite a la compañía, en condiciones normales, cubrir la totalidad de los compromisos asumidos con los asegurados, las comisiones pagadas a los intermediarios y sus gastos generales, incluyendo impuestos y tasas, y un tanto por ciento adicional que representa el beneficio mínimo que se espera obtener en el negocio.

Con base en ésto es que los actuarios al analizar la estructura de la prima y definir técnicamente su significado distinguen entre la prima neta que está constituida por la cantidad que, bastaría para cubrir el riesgo máximo contraído por la empresa, la prima de inventario que es el resultado de la suma de la referida cantidad y los gastos antes señalados, y la prima bruta o comercial que es

el precio que los aseguradores exigen a los asegurados, como contrapartida de los compromisos futuros por ellos contraídos.

De lo expuesto puede deducirse que el pago de la indemnización prometida a un asegurado es, algo muy diferente a lo que técnicamente y en el lenguaje corriente se entiende por gastos o pérdidas, y que cuando la cantidad pagada resulte, por cualquier motivo, inferior al máximo previsto para cubrir el riesgo, la diferencia constituye una eventual ganancia para la compañía o cuando menos una economía.

Si después de liquidado un contrato de seguro y de haberle pagado al asegurado la indemnización prevista, el asegurador recobra la cosa asegurada, o recibe y vende las reliquias provenientes de un siniestro, o logra que el deudor principal u otro obligado le paguen total o parcialmente las acreencias derivadas de la subrogación que se opera a su favor gracias al pago, es evidente que los asientos que reflejen en la contabilidad dichas operaciones, tienen un efecto favorable sobre la cuenta de ganancias y pérdidas de la empresa, en el respectivo ejercicio económico.

Podría argüirse que en este y otros casos similares las cantidades recibidas, en dinero o especies, por los aseguradores vienen a llenar el vacío dejado en su activo por las indemnizaciones pagadas a los asegurados y que, en la mayoría de los casos su monto es apenas suficiente para compensar en parte los egresos causados por tal concepto.

Aunque esto es cierto, habría que observar que hay una diferencia entre las cantidades "recuperadas y las invertidas en el pago de los compromisos contraídos por la empresa, pues mientras los egresos causados por estos compromisos tienen por objeto extinguir una deuda, y, en la práctica, se traducen en una disminución proporcional del pasivo de la compañía para con los asegurados, los bienes y valores obtenidos por los aludidos conceptos no están sujetos necesariamente, como ocurre con las primas, al pago de una obligación preexistente.

Lo expuesto pone de manifiesto el verdadero carácter de tales cuentas y justifica que los auditores-contadores de la administración local agreguen la partida que es objeto de estudio a las comisiones pagadas por los reaseguradores, a las primas cobradas a los reaseguradores y al producto de las inversiones hechas por el contribuyente, para determinar el monto de la base imponible, por lo cual no es procedente el alegato de que al liquidársele las planillas complementarias a que se refiere en su libelo de demanda, los funcionarios del ramo violaron el artículo 8 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio al interpretar, equivocadamente, lo que entiende el Legislador local por ingresos brutos.

En cuanto al alegato de que la resolución impugnada es "violatoria del artículo 223 de la Constitución Nacional al establecer



injusta distribución de las cargas impositivas” en daño de la contribuyente, es de observar que ni los representantes legales de ésta ni su apoderado judicial han aducido otros argumentos de hecho o de derecho para fundar la aserción contenida en el párrafo transcrito que los expuestos en la parte de la sentencia que se copia a continuación:

“El sistema de tomar como base impositiva los ingresos brutos del contribuyente facilita, sin duda alguna, el cálculo y el recaudo del impuesto; pero si su aplicación no es racional, acarrea absurdas y monstruosas desigualdades entre los contribuyentes. Suficiente es observar, en el caso de autos, que en los años 1960 y 1961 mi representada tuvo pérdidas y no ganancias, en consecuencia no pagó impuesto sobre la renta. Las pérdidas se debieron a las grandes erogaciones por siniestros en materia de fianza: las recuperaciones, evidentemente, no lograron igualar los desembolsos, tanto que el impuesto sobre la renta tuvo que reconocer las pérdidas sufridas por mi representada en su propio patrimonio. Absurdamente, se pretende imponer a mi representada, por concepto de patente municipal Bs. 22.593 por el año 1960, y Bs. 207.823 por el 1961. Precisamente porque la Municipalidad del Distrito Federal pretende considerar como “ingresos brutos” los salvamentos de siniestros, en consecuencia, cuanto más grave sean las pérdidas que sufre una compañía de seguros, tanto mayor será el impuesto de patente que le aplicará la Gobernación del Distrito Federal”.

Este Tribunal no puede entrar a examinar si *el sistema consagrado* en la mencionada ordenanza conduce o no a las “absurdas y monstruosas desigualdades entre los contribuyentes” a que se refiere la primera parte de los párrafos copiados, por no haber sido solicitada en este caso la inconstitucionalidad de la misma ordenanza o de alguna de las disposiciones que consagran tal sistema; tampoco sería posible verificar si la contribuyente “tuvo pérdidas y no ganancias” en determinados años, en primer lugar, porque en el expediente no hay pruebas al respecto, y luego porque un hecho como el indicado nada tiene que ver con la legalidad del acto impugnado, que constituye el fundamento de la acción en el presente juicio; y en cuanto a la observación de que la inclusión de la partida correspondiente a salvamento de siniestros en los ingresos brutos, tendría como consecuencia la ilógica conclusión de que “cuanto más graves sean las pérdidas que sufra una compañía de seguros, tanto mayor será el impuesto de patente que le aplicará la Gobernación del Distrito Federal” es una afirmación que obliga a la Corte a acordar lo ya expuesto sobre las diferencias que técnica y gramaticalmente existen entre los conceptos fundamentales que utiliza la actora en su demanda, sin tener siempre en cuenta al significado propio de las palabras; al mismo tiempo que la induce a señalar el hecho de que, conforme al texto de la resolución impugnada, en los años 1959-60 y 1960-61, los ingresos de la contribuyente,

por salvamento de siniestros, se elevaron, respectivamente a diez y nueve millones trescientos veintiún mil ciento treinta y cinco bolívares con cincuenta y nueve céntimos (Bs. 19.321.135,59) y diez y nueve millones trescientos veintinueve mil cuatrocientos quince bolívares, con ochenta y cinco céntimos (Bolívares 19.329.415,85) de lo cual puede inferirse que no fue causa de tales pérdidas sino de brusco e inusitado crecimiento de algunos elementos del activo, que los impuestos correspondientes a su patente de comercio, en esos dos años debieron aumentarse en proporción al incremento que, por concepto de salvamento de siniestros tuvieron sus ingresos brutos.

Finalmente cabe observar que nuestro régimen constitucional impone a este Tribunal como supremo guardián de la Ley Fundamental de la República, la delicada y difícil tarea de velar porque el sistema tributario de la Nación de los Estados o de las Municipalidades responda a los fines económicos y sociales y a los principios de progresividad y de justicia señalados en el artículo 223 de la Constitución, pero que, como lo evidencia su misma redacción, dicho artículo contiene una norma de conducta dirigida más a los órganos nacionales, estatales o municipales del Poder Legislativo, que a los agentes administrativos encargados de aplicar las leyes fiscales que éstos sancionen.

De consiguiente, los casos en que es posible que prospere el alegato de que ha sido infringida esa disposición constitucional, al solicitarse la nulidad de una resolución gubernativa que tenga por objeto la liquidación de un tributo, son generalmente aquellos en que este pedimento va asociado a una solicitud de nulidad de la norma legal en que se haya fundado el funcionario respectivo para disponer el cobro de la contribución de que se trate.

Pero, aunque ese no es el caso de autos, y la contribuyente no ha demostrado en qué consiste el injusto trato de que se dice víctima, por obra del proceder de las autoridades del Distrito Federal, la Corte, al examinar aisladamente el contenido de la resolución que es objeto de la demanda y los alegatos que en ella se exponen en los párrafos últimamente examinados ha llegado a la conclusión de que el acto impugnado no adolece del vicio de inconstitucionalidad que supone la actora, afectan su validez, fundándose en lo dispuesto por el constituyente en el mencionado artículo 223 de la Carta Fundamental.

*Voto salvado del magistrado Miguel Angel Landáez.*

El Magistrado que suscribe, doctor Miguel Angel Landáez D. disiente de la opinión de sus honorables colegas y salva su voto en la presente decisión por las razones siguientes:

La parte actora ha solicitado la nulidad de la Resolución dictada por el Gobernador del Distrito Federal con fecha 17 de agosto de 1965 fundándose en las siguientes razones: 1) la Resolución se basa en el Decreto N° 1, de fecha 4 de julio de 1962 dictada por el mismo funcionario y el cual está viciado de nulidad; 2) por ser

violatoria de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, ya que se ha interpretado erróneamente el concepto de “ingresos brutos” y 3) por violatoria del artículo 223 de la Constitución Nacional, al establecer una distribución injusta de las cargas impositivas.

El Magistrado disidente comparte el criterio expuesto en la sentencia en lo relativo a los puntos 1 y 3, pero no así en lo concerniente al punto N° 2, ya que estima que las partidas denominadas “salvamentos de siniestros” y “comisiones pagadas por reaseguradores” no constituyen ingresos brutos y, por consiguiente no deben ser pechadas con el gravamen municipal aplicable a dichos ingresos.

En relación con los “salvamentos de siniestros”, considera el firmante de este voto salvado que las recuperaciones que por tal concepto obtienen las Compañías de Seguros no pueden considerarse como ingresos brutos, sino simplemente como una disminución en las pérdidas de la empresa como consecuencia del pago de las correspondientes pólizas; en efecto las cantidades recuperadas por las empresas de seguros, bajo el título de salvamentos de siniestros provienen o bien de la venta de los restos del bien asegurado, o del pago a la empresa de los deudores principales en los casos de avales o fianzas o, finalmente, de los pagos hechos a la empresa por las personas responsables del siniestro, en los casos en que procediera tal reclamación.

Ahora bien, en lo casos de siniestros, la empresa aseguradora eroga la suma de dinero que corresponde al seguro que ha sido contratado, y es, posteriormente a esa erogación, cuando la empresa tiene posibilidades de obtener recuperaciones, por algunos de los conceptos antes señalados.

Tales recuperaciones figuran, desde el punto de vista contable como ingresos, lo que no ocurriría, indudablemente, si tales recuperaciones fueran anteriores o simultáneas a la entrega de la cantidad asegurada y sólo se reflejaría en la contabilidad como cantidad erogada, la diferencia entre el monto del seguro y la cantidad recuperada por consiguiente, desde un punto de vista económico, real, las cantidades recuperadas no pueden considerarse como ingresos brutos.

Para llegar a tal conclusión, basta examinar la naturaleza económica de las operaciones realizadas bajo el título de “Salvamentos de Siniestros”.

En el caso de las cantidades obtenidas por la compañía aseguradora como consecuencia de la venta de los residuos de la cosa asegurada, tales cantidades ni pueden considerarse como ingresos adicionales imputables al “ingreso bruto”, sino simplemente como recuperaciones que disminuyen los egresos de la aseguradora, originados por el pago total de la cantidad asegurada.

Tales recuperaciones también se producen, como se ha dicho, por los pagos hechos a la empresa por los deudores principales

cuando la aseguradora hubiese respondido como avalista; las sumas que por tal concepto reciben las compañías aseguradoras constituyen indudablemente la simple cancelación de una deuda, e igual consideración puede aplicarse a los casos en los cuales las cantidades recuperadas provienen de pagos hechos a la empresa aseguradora por los responsables del siniestro, ya que en este último caso la empresa se subroga, simplemente en el crédito que adquiere al pagar el correspondiente seguro.

En cuanto a las comisiones pagadas por las compañías reaseguradoras la Resolución impugnada las considera también como ingresos brutos y la actora estima que tal partida, que figura con esa denominación, por así establecerlo la Superintendencia de Seguros del Ministerio de Fomento, no constituye un ingreso para las empresas aseguradoras; al efecto, expresa la recurrente, que cuando una Compañía asegura un determinado riesgo y recibe del asegurado la correspondiente prima, ésta queda gravada como ingreso de la Compañía, pero si posteriormente la aseguradora realiza la operación del reaseguro, traslada parte de ese riesgo y para pagar el costo del reaseguro cede parte de la prima a la compañía reaseguradora, reteniendo un porcentaje de la misma, que es el que aparece bajo la denominación de "comisiones pagadas por reaseguradores", observa la recurrente que no se trata de un ingreso adicional, sino que es una parte de la cantidad que ya había ingresado, o sea la prima, que ya estaba sujeta al gravamen municipal y pretender gravar nuevamente, una parte de todo, constituiría una doble imposición, por todo lo cual, concluye, la Resolución impugnada viola el artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, y, en consecuencia, debe ser declarada nula.

El suscrito observa que el artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio establece que las empresas de Seguros pagarán el diez por ciento (10%) sobre el monto de sus ingresos brutos.

La Resolución impugnada, como se ha dicho, califica como tales los comprendidos bajo la denominación contable de "comisiones pagadas por reaseguradoras"; ahora bien, del análisis de los alegatos de la recurrente, se desprende que los ingresos brutos de una compañía aseguradora, entendiéndose por tales, los que aumentan realmente sus activos, están compuestos en primer término por las primas pagadas por los asegurados, y que, en esencia, constituyen la actividad comercial de la empresa, en segundo término, por el producto de sus inversiones y, finalmente, por los ingresos provenientes que correspondan a otras actividades, tales como servicios, redacción de documentos, avalúos, etc.

La partida, que figura, en la contabilidad de las empresas, bajo el título de "comisiones pagadas por reaseguradoras", por exigirlo así, la Superintendencia de Seguros del Ministerio de Fomento, no constituye realmente un ingreso, ya que es una parte, retenida, de

la prima pagada por el asegurado, y sobre la cual ya ha recaído el gravamen municipal, esa parte retenida equivale a los gastos (comisiones, gastos generales) en que ha incurrido la aseguradora para obtener el correspondiente seguro.

En virtud de las anteriores consideraciones opina el suscrito que no tienen carácter de ingresos brutos las partidas denominadas "salvamentos de siniestros y comisiones pagadas por reaseguradoras".

368.

CSJ - SPA

20-11-69

G.F. N° 66, 1969, pp. 146-152

*El criterio para determinar si la actividad de un laboratorio es industrial y por lo tanto sujeta a impuestos o si por el contrario hace trabajos de índole técnica o produce productos semi elaborados y por tanto no sujetos a impuestos, tendrá que hacerse en una forma detallada analizando la naturaleza misma de los productos que se fabrican.*

Con fecha 30 de marzo de 1966 el Administrador General de Rentas y el Director de Liquidación de la Gobernación del Distrito Federal dictaron una Resolución Conjunta, distinguida con el N° 30, en uso de las atribuciones previstas en el artículo 5° del hoy derogado Decreto N° 1 de 4 de julio de 1962. En dicha Resolución ordenaron liquidar a cargo de la contribuyente Mercantil Internacional, C.A. planillas complementarias, correspondientes a los años 1963, 1964 y 1965, por Bs. 14.410,07; Bs. 17.582,12 y Bs. 22.288,90, respectivamente, fundamentándose en que "...de la inspección realizada por un Fiscal Auditor de la Dirección de Liquidación en los libros de contabilidad de la firma (...), dedicada al ramo "Representaciones, Importaciones y Fábrica de Perfumes", autorizada con Patente de Industria y Comercio N° 33.383, aparece que a este contribuyente no se le liquidaron correctamente los impuestos correspondientes a los años 1963, 1964 y 1965, motivado a que sus ingresos declarados globalmente, fueron: 1961-2, Bs. 4.624,104,27; 1962-3, Bs. 5.659.949,21 y 1963-64, Bs. 7.155.301,48, habiéndose cobrado Bs. 4.624,20 año 63; Bs. 5.660,00 año 64 y Bs. 7.155,40 año 65, y por cuanto la investigación contable reveló que sus ingresos discriminados fueron en 1961-62 Bs. 4.886.248,17 (Producción 4 por mil) y Bs. 537.856,10 (Productos importados 5 por mil); 1962-63 Bs. 5.057.623,16 (4 por mil) y Bs. 602.326,05 (5 por mil); y 1963-64 Bs. 6.332.192,38 (4 por mil) y Bs. 823.109,10 (5 por mil), debiendo haber pagado en consecuencia Bs. 19.034,27; Bs. 23.242,12 y Bs. 29.444,30 respectivamente..."

De la anterior decisión apeló la contribuyente, en fecha 12 de abril de 1966, para ante el Gobernador del Distrito Federal, quien

confirmó la actuación de sus subordinados, en Resolución de fecha 15 de setiembre de 1966. Es en contra de este último acto que acudió la firma Mercantil Interncional, C.A. ante la Corte, solicitando su nulidad, en escrito recibido el 8 de marzo de 1967, alegando "...la violación, por parte de la Gobernación del Distrito Federal, del artículo 8º de la mencionada Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, y del artículo 4º del Código Civil", así como la del "...artículo 17 (sic) de la Constitución Nacional por haber incurrido, los funcionarios u organismos administrativos que dictaron dicha Resolución Conjunta Nº 30 y el pronunciamiento confirmatorio de la misma, en usurpación o extralimitación de poderes o autoridad".

La infracción de las mencionadas normas constitucionales y legales deriva, en opinión de la recurrente, de su clasificación dentro del rubro "Laboratorios de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)" hecha en el acto impugnado, pues aquella limita los argumentos de su demanda a la refutación de la motivación Cuarta del acto confirmatorio, en la cual la autoridad administrativa señaló en síntesis, que el fundamento del reparo no es el carácter de industria nacional que puede tener o no la contribuyente —el cual acepta— sino que su objeto industrial corresponde al descrito por la Ordenanza bajo el rubro "Laboratorios de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)", antes que al de "Industrias Nacionales de otros Ramos (las empresas que los produzcan)", bajo el cual pretende ser gravada la contribuyente; y agrega que en el segundo de los ramos nombrados tributan aquellas empresas cuyo objeto no venga específicamente calificado en la Ordenanza, el cual no es el caso de la apelante.

La demandante, por su parte, coincide con la Resolución impugnada en que bajo el rubro "Industrias Nacionales de otros ramos" deben incluirse aquellas industrias que no tengan una clasificación expresamente indicada en la Ordenanza; lo que rechaza es, precisamente, que se la pueda calificar como Laboratorios de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)". Al respecto, hace ver que su actividad consiste en transformar elementos primarios o semimanufacturados en artículos terminados para su inmediato consumo; en tanto que bajo aquel rubro solamente caben los establecimientos "...en los cuales se realizan procesos no sólo de experimentación e investigación, sino también de preparación de fórmulas, métodos o procedimientos, de naturaleza química y tecnológica, y de producción de elementos y combinaciones de igual naturaleza (semi-manufacturas), destinados a ser adquiridos y utilizados por otras empresas industriales, agrícolas, etc., para la elaboración o fabricación de los productos terminados y destinados al consumo directo a que éstas se dedican, o para el incremento o mejoramiento de sus producciones". Y agrega: "No puede pensarse, en buena lógica jurídica, que bajo ese rubro pudieran ser incluidos absolutamente todos los

establecimientos o empresas dedicadas a producir géneros o artículos químicos (no medicinales), puesto que si ello fuera así habría que concluir en que todas o la inmensa mayoría de las industrias o fábricas, de todo género de productos, están supuestas a ser encasilladas en dicho rubro (que no es en forma alguna genérico sino específico), como quiera que todas o la inmensa mayoría operan hoy con elementos primarios o subproductos químicos, y producen géneros y artículos que son totalmente o en gran parte, naturalmente, complejos o combinaciones de carácter químico”.

En la oportunidad procesal correspondiente, los apoderados de la demandante promovieron las siguientes pruebas: inspección ocular, para dejar constancia de que la empresa tiene instalados equipos de características y usos industriales, los cuales se encuentran en funcionamiento, así como del número aproximado de empleados que emplea; experticia, para determinar la denominación y objeto de los equipos, máquinas y aparatos que funcionan en el establecimiento de la recurrente, si las operaciones que allí se realizan consisten en “...el procesamiento, composición, mezcla y transformación de ...materias primas o semielaborados, hasta la final obtención de los géneros comerciales terminados, que la empresa fabrica en gran escala, listos para ser consumidos por el público en general”, así como la clasificación técnica de las materias primas o semielaboradas y la circunstancia de si ellas son, en sí mismas, productos procedentes de laboratorios químicos o industriales, y, por último, si “...la empresa MERCANTIL INTERNACIONAL, C.A. por las actividades que realiza y por sus instrumentos y medios operativos, es o no una organización industrial, o si es o no un laboratorio de los llamados ‘de productos químicos o industriales’”.

Igualmente, fueron promovidas pruebas testimoniales, dirigidas a establecer, las primeras, si los testigos conocen los procesos industriales de las fábricas de artículos de tocador; “Si es cierto que los elementos o sustancias denominadas: estearina, glicerina, nitrato de sodio, soda cáustica... entre otros muchos similares, se emplean para realizar las mezclas o combinaciones destinadas a fabricar cosméticos, polvos, talcos, colonias y géneros comerciales afines”, si dichos elementos se consideran materia prima, y si los mismos no son, en su mayoría, destinados a ser consumidos por el público en general sino para la fabricación de otros géneros que sí son de consumo general; en tanto que la segunda testimonial tuvo por objeto probar que, tanto en jurisdicción de la Municipalidad del Distrito Federal como en la del Distrito Sucre del Estado Miranda, empresas que producen artículos similares a los fabricados por la recurrente son gravadas con el aforo del 1 por mil de ssus ingresos brutos.

Las indicadas probanzas fueron evacuadas en el lapso de Ley, mas esta Corte se abstiene de analizar en detalle, sus resultados

ya que ellas o son inoficiosas, como la inspección ocular, la experticia y la primera de las testimoniales, por versar sobre hechos no rechazados por la actuación administrativa, sino antes bien aceptados en ellas, y por tanto excluidas del debate judicial, o bien impertinentes, como las de testigos: la primera, por recaer sobre materia excluida del ámbito de dicha prueba, por requerir conocimientos técnicos y ser, por tanto, objeto de experticia; y la segunda, porque se dirige a probar la existencia de actuaciones administrativas que deben constar, necesariamente, en documentos a los que las disposiciones legales pertinentes a la jurisprudencia atribuyen el carácter de públicos y cuya existencia y contenido no pueden ser objeto de la prueba de testigos. Es de observar, por otra parte, que la circunstancia que se pretende probar con esta última prueba, carece de relevancia para el presente proceso, ya que no puede servir de argumento ni en pro de la corrección de la actuación administrativa, ni en contra de la legalidad de la misma. Cabe, por último, señalar que la clasificación de la recurrente como "Industria Nacional de otros ramos" o "Laboratorio de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)" no es ni puede ser objeto de experticia o de cualquiera otra prueba, porque no se trata de un hecho, sino de la calificación jurídica de un conjunto de hechos, actividad reservada al Juez. Así se declara.

La Corte observa:

La disidencia entre la Administración Municipal y la contribuyente se reduce a cuál sea el correcto concepto del rubro "Laboratorios de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)" para determinar si la empresa, en atención a la índole de sus actividades (sobre lo cual no hay contención) debe ser gravada conforme a dicho rubro, o en la categoría residual "Industrias Nacionales de otros ramos".

No puede inducirse del término "Laboratorio" que los contribuyentes que deben tributar bajo este rubro no realicen una actividad industrial, por lo cual mal puede considerarse que el uno excluye a la otra; por el contrario, los "Laboratorios de Productos Químicos o Industriales" son industrias, en el sentido en que la Ordenanza respectiva utiliza dicho término al hablar, por ejemplo, de "Industrias Nacionales de artículos de Primera Necesidad" o "Industrias Nacionales de otros ramos". Como señala la recurrente, no puede atenderse al significado literal del vocablo "laboratorio": "Oficina en que los químicos hacen sus experimentos y los farmacéuticos las medicinas. 2. Por ext., oficinas o taller donde se hacen trabajos de índole técnica, o investigaciones científicas", según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, Decimotava edición— pues ello conduciría a resultados inconciliables no solamente con la norma en la cual figura el término, sino con el espíritu, propósito y razón del cuerpo de normas del que aquélla



forma parte: la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal.

Dentro de la enumeración contenida en el artículo 8º de la citada Ordenanza, el rubro en examen figura inmediatamente después del de "Laboratorios de Productos Medicinales", gravados con una tarifa menor. La similitud entre ambos indica que constituyen un mismo género de industria —pues los laboratorios de productos medicinales son igualmente explotaciones industriales— y que la diferencia específica entre ambos viene dada por el carácter medicinal o no medicinal de los productos que fabrican. En consecuencia, debe acudirse a similares criterios para determinar si un establecimiento está comprendido en una de esas categorías, con la sola diferencia anotada. No puede acogerse el criterio de distinción propuesto por la recurrente, o sea, que bajo dicho rubro solamente debe incluirse a aquellas industrias que producen elementos y combinaciones de naturaleza química y tecnológica (semi-manufacturas) destinados a ser adquiridos por otras empresas, para la elaboración de productos terminados, aptos para su consumo por el público, pues tal criterio es inaplicable a los laboratorios de productos medicinales, que producen artículos destinados a su inmediato consumo por el público.

En criterio de esta Sala, la clasificación de un contribuyente bajo el rubro ya indicado, no puede derivar de otras circunstancias que la naturaleza misma de los productos que fabrica, sean éstos aptos para el consumo por el público, o destinados a una ulterior elaboración por otros establecimientos, clasificación que no puede ser determinada sino caso por caso.

En el presente litigio, no ha sido discutido, en ningún momento, que la firma Mercantil Internacional, C.A., además de sus actividades como importador y representante de fábricas extranjeras, produce cosméticos, (colonias, perfumes, jabones, champú, brillantinas, polvos, talcos) y afines. Ahora bien, tales artículos entran, en la concepción usual del término —que fue la utilizada por el Legislador municipal— dentro de la categoría de productos químicos, pues los caracteres que los separan de cualquier otra manufactura son mayores de los que lo diferencian de los productos medicinales, como lo indica, entre otras cosas, la propaganda que atribuyen a algún cosmético (cremas, y champús, entre otros) virtudes medicinales. Carece de relevancia, a juicio de esta Corte, que la preparación de cosméticos sea acompañada o no por labores de experimentación o de investigación, pues éstas ni atribuyen la naturaleza de "laboratorio de productos químicos o industriales" a los establecimientos donde sean realizadas, ni la excluyen ya que, como queda dicho, el criterio de la atribución debe buscarse en la índole de los productos fabricados, y no en la del proceso de fabricación, o del destino —consumo inmediato o ulterior transformación— de aquéllos. De igual manera, afirmar, como lo hace la recurrente, que "...todas

o la inmensa mayoría de las industrias o fábricas no sería propiamente tales, sino 'laboratorios' a los fines tributarios-municipales" porque "...todas o la inmensa mayoría operan hoy con elementos primarios o sub-productos químicos, y producen géneros o artículos que son totalmente o en gran parte, naturalmente, complejos o combinaciones de carácter químico", no pasa de ser una generalización como tal, no verificable que mal puede tener influencia sobre la corrección o incorrección del aforo determinado por las autoridades competentes para el caso concreto objeto del presente recurso.

En atención a lo expuesto, la Administración Fiscal municipal procedió con arreglo a derecho al clasificar a la contribuyente bajo el rubro "Laboratorios de Productos Químicos o Industriales (No medicinales)", y así se declara.

Véase Nos. 504, 608.

#### 4. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### A. Doble imposición

369. CFC - SPA 23-3-39  
M. 1940, pp. 179-181

*La Municipalidad no puede gravar con impuestos especiales, o con impuestos desiguales, aquellos productos que sólo estarán sujetos a impuestos municipales sobre detalles de comercio.*

Primero: Evidentemente, que por el parágrafo 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional, está vedado a las Municipalidades de la República, al organizar sus rentas, que graven con impuestos especiales, o con impuestos desiguales en su venta al detal, los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de peces comestibles, los cuales productos sólo estarán sujetos a impuestos municipales sobre detalles de comercio; e igualmente le está vedado, por remisión del mismo parágrafo 3º a las restricciones establecidas en el parágrafo 4º, número 3) del artículo 17 de la misma Constitución Nacional, la creación de Aduanas regionales, no pudiendo haber otras que las Nacionales.

Ahora bien, sanamente contemplando, frente al primero de los cánones constitucionales antedichos, el impuesto establecido en el acusado aparte tercero del artículo 42 de la Ordenanza Municipal del Distrito San Fernando, no puede ser calificado de inconstitucional. En efecto: aquel "dos por ciento" recae sobre el total de venta de "toda clase de mercancía", lo cual evidencia que no es impuesto especial sobre alguna de ellas, ni desigual entre las mismas, equivaliendo así en realidad a una especie de patente sobre detalles de comercio no prohibida por la Constitución. A más, es

de notar, que tal impuesto se dirige, en cuanto a contribuyentes, a los vendedores sedentarios, o sea, a los que presentan al público una especie de establecimiento o tienda de apariencia estable, deduciéndose justamente, esto último, de la segunda cláusula del dicho tercer aparte en que se mencionan, como para distinguirlos de los anteriores, a los vendedores ambulantes, o sea, a los que salen a vender su mercancía fuera del puerto, los cuales, por otro lado, se hallan ya catalogados en la primera parte del dicho artículo 42 en varias categorías según la importancia de sus negocios y la correspondiente cuantía de una patente variable de un mes a fracción de mes, en razón, esto último, de no poder imponérseles contribución o expedírseles patente por tiempo fijo, sino cobrarles los prefijados impuestos al efectuarse las operaciones que los causen, conforme reza la Ordenanza misma.

Segundo: Cuando al artículo 61 que, como se ha visto, dispone que los impuestos sobre artículos de consumo serán pagados al introducirse y ofrecerse éstos a la venta por los industriales, obsérvese: que este ordenamiento no informa de por sí solo un desacato a las normas contenidas en el artículo 18 de la Constitución Nacional, ya que la mera novedad de aquella ley municipal apenas consistía en la fijación de la oportunidad para la satisfacción de los impuestos, sin ninguna singularidad gravosa con respecto a tal oportunidad. Fijación, además, que se halla en armonía con el título bajo el cual aparece, o sea, *Del tiempo de pagar los impuestos*.

Ha de concluirse, pues, que la solicitud de nulidad que se examina es improcedente en lo que respecta al artículo 61 y tercer aparte del 42 de la consabida Ordenanza, y así se declara.

Y cuanto a la Aduana que según el peticionario tiene la Municipalidad de San Fernando "prácticamente establecida" a las márgenes del río Apure, es de notar que, aparte de que tal creación de Aduana no aparece en ninguno de los lugares de la Ordenanza que se tiene a la vista, no pudiendo por consiguiente esta Corte entrar a juzgar de la inconstitucionalidad o no de una cosa que no es ley o acto del Poder Público, en el sentido formal de estas palabras, tal hecho sólo se halla en conocimiento de la Corte por la mera aseveración individual del postulante, sin los debidos elementos de prueba que puedan formar la convicción legal de un juzgador.

Tercero: Mas, no puede llegarse a la misma conclusión negativa anterior en cuanto al artículo 64 de la Ordenanza, cuya nulidad también ha sido demandada. En efecto, esta disposición municipal al determinar, bajo el epígrafe de *Artículos de consumo*, una serie de productos agrícolas —café, azúcar, papas, cebollas, etc—, aplica un impuesto de cinco céntimos de bolívar y por un peso también determinado, a cada uno de ellos, al ser ofrecidos al consumo, resultando de ese modo, sendos gravámenes "especiales" contraria-

mente a lo estatuido en la Constitución Nacional, que sólo permite impuestos municipales sobre tales productos cuando éstos los padezcan bajo la forma de las patentes de los detales de comercio en que sean ofrecidos al consumo conjunta o exclusivamente.

370. CSJ - SPA  
G.F. N° 42, 1963, p. 56

9-10-63

*La regla "non bis in idem" en materia fiscal que prohíbe la doble imposición requiere las mismas características exigidas a la cosa juzgada en el derecho común.*

Y en cuanto al vicio de la doble imposición, que el recurrente atribuye a la liquidación impugnada, la Corte ratifica, en esta oportunidad, el criterio establecido por la extinguida Corte Federal, conforme, por lo demás, con la doctrina más autorizada sobre la materia, según el cual "la regla "non bis in idem" que en materia fiscal prohíbe la doble imposición, requiere las mismas características exigidas por el derecho común en lo que respecta a la "cosa juzgada": *res judicata pro veritate habetur*. De allí que, la aplicación del principio que prohíbe la doble tributación, consagrado expresamente en el artículo 63 de la Ley venezolana del Impuesto sobre la Renta, debe tener por fundamento la triple identidad de cosa, causa y parte. Que la cosa reclamada sea la misma: el impuesto; que la causa de la demanda sea la misma: el hecho imponible, llamado también "hecho generador del impuesto"; y que sea uno mismo el sujeto pasible del tributo. Por ello, la regla, máxima o principio se enuncia, en materia fiscal, así: "Un mismo impuesto no puede recaer dos veces sobre el mismo hecho generador realizado por el mismo sujeto o parte"... En este orden de ideas —agregaba la Corte— se debe, pues, reconocer que no puede haber identidad de partes entre una Compañía Anónima persona jurídica regida por estatutos especiales, y el titular de las acciones de dicha Sociedad mercantil, que bien puede ser cualquier persona. Y de allí que nada tenga que hacer el beneficio realizado por el accionista que vende los títulos adquiridos en la bolsa —nominativos o al portador— con las utilidades de la Empresa llevadas por ella a sus fondos de reserva.

Véase Nos. 333, 354, 356, 525.

B. *Tributación entre entidades públicas*

371. CSJ - SPA 5-10-70  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 11

*Sería un contrasentido admitir que las entidades territoriales se gravaran entre sí.*

La obligación de “contribuir a los gastos públicos”, mediante el pago de impuestos, tasas u otras contribuciones, establecidas en el artículo 56 de la Constitución, no incumbe, en principio, al Estado ni a las demás entidades territoriales que lo componen. La relación de derecho público que supone la obligación tributaria tiene como sujeto activo al Fisco (sea nacional, estatal o municipal) y como sujeto pasivo a una persona natural o jurídica. Por tanto, es tan contrario a la lógica que el Congreso grave con impuestos nacionales la actividad que desarrollen los Estados o las Municipalidades por intermedio de sus servicios públicos, como que las Asambleas Legislativas o los Concejos Municipales sometan a tributación, en sus respectivas jurisdicciones, los servicios públicos que en ello establezca el Gobierno Nacional. Siendo constitucionalmente uno de los fines del Estado “promover el bienestar general” mediante la creación, ampliación y mejoramiento de los servicios públicos en escala nacional, sería un contrasentido admitir la posibilidad de que las actividades que desarrollen con tal fin los diversos órganos de la administración nacional, puedan ser objeto de la contribución establecida en el ordinal 3° del artículo 31 de la Constitución, ni aun cuando ellas puedan constituir “actividades lucrativas” en el caso de que sean realizadas por particulares en ejercicio de la libertad de industria y comercio. Esto es aplicable tanto a los servicios centralizados, es decir, aquellos que no tienen personalidad jurídica propia, como a los servicios descentralizados, los cuales en conformidad con las leyes que los rigen, tienen patrimonio propio y una personalidad similar aunque no idéntica, a la que es característica de los entes territoriales de derecho público.

C. *Contribución de Mejoras*

372. CSJ - SPA 25-1-65  
G.F. N° 47, 1965, pp. 54-56  
G.O. N° 27.670, 17-2-65

*Cuando una contribución sobre la propiedad, como es la contribución de mejoras, está establecida en una*

*ley nacional, con el carácter de contribución nacional, las municipalidades no pueden establecer contribuciones similares.*

*Primero:* La Ordenanza sobre Contribución de Mejoras, cuya declaratoria de nulidad se ha solicitado, fue dictada por el Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia, según dice el texto del libelo “en uso de las facultades que se le reconocen en el numeral 3º del artículo 30 de la Constitución Nacional”.

Ahora bien, la misma disposición constitucional, —que en realidad es el Artículo 31, prevén en el Ordinal 6; como ingresos de los Municipios, “los demás impuestos, tasas y *contribuciones especiales* que crearen de conformidad con la Ley”. Por consiguiente es necesario determinar si la contribución especial contenida en la Ordenanza que se impugna, puede considerarse comprendida dentro de los límites de las atribuciones que corresponden a las Municipalidades, o si por el contrario es violatoria de las disposiciones constitucionales que en la demanda se dicen infringidas.

Se observa a este respecto, que el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, luego de enumerar diversos gravámenes cuya creación atribuye al Poder Nacional, en forma general asigna a la misma competencia, “los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y a los Municipios, que con carácter de contribuciones nacionales creare la Ley”. De acuerdo con esta norma, dos condiciones se requieren para que los gravámenes no conferidos específicamente al Poder Nacional, caigan bajo su competencia: a) que los gravámenes no estén atribuidos a los Estados o a los Municipios, y b) que no existiendo esa atribución, sean creados por la Ley con el carácter de contribuciones nacionales.

De acuerdo con tales principios, y con relación al caso de autos, es necesario advertir, en primer término, que la Carta Fundamental no atribuye a los Estados ni a los Municipios la facultad de fijar contribuciones especiales a la propiedad; y por otra parte, que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social ya tiene creado un gravamen similar al impugnado, para las propiedades que, con motivo de la construcción de obras públicas, adquieran un mayor valor o plusvalía, cuyo régimen aparece debidamente reglamentado en los artículos 15 y 16; estableciéndose en esas disposiciones, que la *entidad pública* o privada que hubiere ejecutado los trabajos, cobrará dicha remuneración “de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley”. Por tanto, al no estar atribuida la creación de ese gravamen a la competencia municipal, y habiendo sido ya creada tal contribución por la Ley Nacional, quedaron cumplidos los extremos previstos en el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, para la regulación de esa materia por el Poder Nacional.



17, entre las cuales se halla la de no poder cobrar impuestos sobre aquellas materias gravadas con impuestos federales.

3º Que entre los productos y subproductos del tabaco se cuenta el tabaco en rama (de capa, de capote y de tripa), el tabaco elaborado (tabacos y cigarrillos), el chimó aliñado y sin aliñar (o sea el no elaborado).

4º Que el vocablo *tabaco* por tanto está tomado por la Constitución Nacional en sentido genérico, alcanzando la enunciada intención legislativa a todos los productos y subproductos, puesto que el texto aludido no establece distingo alguno, y así el intérprete no puede deducir que se refiera dicho vocablo al solo producto *tabaco* elaborado para fumar, y que en castellano se dice también *cigarro*, bien que la designación *cigarrillos* empleada antes que la de tabaco hace confuso aquel texto, pero sin que pueda llegarse al extremo de concluir que se ha querido excluir del alcance impositivo federal todo el tabaco no preparado para los fumadores;

5º Que por tanto, es de la competencia federal todo lo relativo a la organización, cobro e inversión del impuesto del *chimó*, en sus diversas formas, y es procedente, por lo mismo, la colisión denunciada.

Por la expuesto y por autoridad de la Ley, se declara la nulidad del Nº 3º, artículo 11 de la Ordenanza de Rentas Municipales del Distrito Barquisimeto, de 12 de febrero de 1930 y del Decreto del Concejo Municipal del Distrito Barquisimeto, fecha 6 de agosto de 1936, sobre gravamen del chimó, por colisión con el ordinal 3º, artículo 18 de la Constitución Nacional.

374. CFC - SPA  
M. 1939, p. 344

24-11-38

*Constituye un arbitrio rentístico del Poder Nacional el establecimiento de impuestos al consumo de tabacos y sus derivados.*

1º Que, conforme al inciso 17, artículo 15 del Pacto Fundamental, el tabaco constituye un arbitrio rentístico reservado a la competencia del Poder Federal; y de consiguiente, la potestad de los Estados y de las Municipalidades, conteniéndose en los límites prefijados, no puede extenderse hasta el establecimiento de impuestos sobre tal especie, porque lo veda la letra a), número 3º, párrafo 4º del artículo 17, y el ordinal 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional, disposiciones éstas que señalan el ámbito de las facultades municipales y estadales;

2º Que entre los productos y subproductos del tabaco se comprende el tabaco elaborado, cualquiera que sea la presentación que de él haga la industria; como también el chimó aliñado;



3ª Que la circunstancia de que el impuesto se haga efectivo cuando el tabaco y el chimó “*se ofrezcan al consumo*”, importa poco o nada, porque no estamos en presencia de la situación contemplada por el citado artículo 17 constitucional, en la letra c) del número 3º, párrafo 4º, que se contrae a los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras que no son tenidas por materias rentísticas federales, y, de consiguiente, no son las previstas en el inciso 17 del artículo 15 *ejusdem*; y

4ª Que el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, al gravar los productos del tabaco presentados en la forma de “tabacos elaborados” y de “chimó aliñado”, extralimitó la facultad legislativa que la Constitución tiene asignada a las Municipalidades, invadiendo un dominio que corresponde a una autoridad de mayor jerarquía.

375.

CFC - CP

17-6-52

G.F. N° 11, 1952, pp. 37-38

*Son inconstitucionales los impuestos, que sobre cualquier clase o tipo de cigarrillos y tabacos, dispongan las Municipalidades, ya que esa facultad es de competencia del Poder Nacional.*

Consta de las Ordenanzas Municipales, acompañadas, contenidas en sendo ejemplares de la Gaceta Municipal de los Distritos Valencia, del Estado Carabobo; Sucre, del Estado Miranda y Heres, del Estado Bolívar, que en el Capítulo III, Sección Primera, artículo 15 de la Ordenanza sobre Impuestos de Patentes de Industria y Comercio, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo, que trata de la clasificación y fijación de las patentes, se establece una patente sobre Importadores y Distribuidores de Cigarrillos Extranjeros, a razón de Bs. 5,00 por mil anual; que en el Capítulo III, artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, promulgada por la Junta de Administración Municipal del Distrito Sucre, del Estado Miranda, de 12 de agosto de 1949, se establece una patente sobre los Importadores y Distribuidores de Cigarrillos Extranjeros de 5 por ciento anual; y que en el Capítulo 1, artículo 2º, N° 37, de la Ordenanza de Rentas Municipales del Distrito Heres del Estado Bolívar, establece una patente para expendio de Cigarrillos y Tabacos elaborados, según una clasificación que fluctúa entre Bs. 3.600,00 y Bs. 480.00 anuales.

Estas patentes constituyen, sin duda, un impuesto sobre el comercio de cigarrillos extranjeros, en las dos primeras Ordenanzas aludidas y de cigarrillos y tabacos elaborados, así nacionales como extranjeros, en la última. Ahora bien, conforme con nuestro sistema de Gobierno, los Estados que forman la Unión Venezolana, han con-

venido en reservar a la competencia federal, entre otras materias, "todo lo relativo a la organización cobro e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco..." (ordinal 17 del artículo 15 de la Constitución Nacional). Y en cuanto a las Municipalidades, pueden éstas organizar sus rentas, pero con las restricciones enumeradas en el párrafo 4º, N° 5 del artículo 17 de la misma Carta Fundamental, entre las cuales está la de no crear especie rentística sobre materias que constituyen impuestos federales.

La reserva sobre impuesto de cigarrillos y tabaco, es absoluta; ella comprende la especie sin distinción entre el producto nacional y el extranjero, así como tampoco distingue entre importadores, distribuidores o simples expendedores, dados los términos generales en que está concebido el ordinal 17 del artículo 15 de la Constitución Nacional. De donde se desprende que los impuestos a que se contrae la presente demanda son inconstitucionales.

376.

CSJ - SPA

19-12-68

G.F. N° 62, 1968, pp. 109-113

*No se viola la Constitución cuando se grava la actividad lucrativa de las empresas productoras de cigarrillos mediante las patentes de industria y comercio, pues estas no tienen por objeto los cigarrillos.*

De acuerdo con lo expuesto, el primer argumento en que se funda el alegato de inconstitucionalidad que sirve de base de sustentación a la acción propuesta en este juicio, se puede concretar en el siguiente silogismo:

a) los ordinales cuya inconstitucionalidad se denuncia gravan los cigarrillos importados o que se elaboran en el país;

b) el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución reserva a la competencia del Poder Nacional la "organización, recaudación y control... de las contribuciones... que recaigan sobre la producción y consumo de bienes que, total o parcialmente, la Ley reserva al Poder Nacional, tales como la de alcoholes, licores, cigarrillos, fósforos y salinas..." y,

c) Como de acuerdo con el ordinal 1º del artículo 18 de la Carta Fundamental, en concordancia con el artículo 34 *eiusdem*, ni los Estados ni las Municipalidades pueden crear "aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional", el aludido impuesto sobre los cigarrillos que se importen o se elaboren en el país es contrario a las citadas disposiciones constitucionales y, además, al ordinal 7º del artículo 17 de la misma Carta.

La Corte, antes de entrar al análisis de las permisivas en que se basa tal silogismo, observa que el último de los ordinales mencionados se limita a reconocer el principio prevaleciente en los países de régimen federal, según el cual lo no reservado expresamente al Poder Nacional o Municipal, esto es, lo que en la doctrina se denomina "competencia residual", corresponde a los Estados, por lo que se trata de una norma que ni directa ni indirectamente, tiene vinculación con el caso de autos.

Hecha esta aclaratoria previa, es de notar que la Ley de Impuesto de Cigarrillos grava con sendos impuestos "cada kilogramo de peso bruto de cigarrillo que se importa en el extranjero, y cada cigarrillo de picadura de tabaco elaborado en Venezuela", lo que significa que ésta es una de las materias rentísticas a que se extiende la prohibición contenida en el ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución.

Pero el impuesto que se cobra con motivo de la expedición de las patentes de industria y comercio, y que, el propio constituyente atribuye a la competencia municipal, sin ninguna limitación específica, no tiene por objeto los cigarrillos —ni los vehículos víveres, licores, tejidos, ropas, sillas de barbería, billares, productos de la agricultura, la pesca o la cría, ni otros bienes que se elaboren, vendan o utilicen en los negocios que operen dentro de la jurisdicción del Distrito Federal— sino la actividad comercial o industrial que, con propósitos de lucro, realicen los contribuyentes, en el territorio de dicha entidad federal, debiendo tenerse en cuenta la naturaleza de los bienes producidos o vendidos o los materiales empleados en su elaboración, así como su número o cantidad u otros factores semejantes, a los solos fines de la fijación del monto del impuesto.

Si el constituyente hubiera tenido la intención de someter el impuesto de que se trata de determinadas restricciones, no se habría referido de manera tan general y sin salvedad alguna, a las patentes de industria y comercio en el ordinal 3º del artículo 31 de la Constitución, ni habría considerado necesario dejar establecido en el artículo 34 *ejusdem*, que aun los artículos provenientes de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, pueden ser gravados por las Municipalidades, con los "impuestos ordinarios sobre detalles de comercio".

Esta salvedad parece obedecer a la misma razón que movió al Legislador ordinario a consagrar en el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores la norma que prohíbe a los Estados y a las Municipalidades gravar las especies que son objeto de los impuestos en ella establecidos, pero dejando, al propio tiempo, a salvo la competencia que estas últimas tienen para someter los negocios que operen en su jurisdicción, al pago de las patentes respectivas. Ambas disposiciones revelan que, tanto el constituyente como el Legislador ordinario, previeron la posibilidad de que, no

obstante la diferencia que existe entre los impuestos sobre la producción y el consumo de bienes a que se contrae el ordinal 8º del artículo 136, y las patentes sobre la industria y el comercio, el Juez y en general los exégetas de la Ley, pudieran considerar colidentes con la Constitución disposiciones legales como las impugnadas en este juicio, si no se establecían expresamente las salvedades antedichas, cuya inclusión en las normas constitucionales y legales a que se acaba de hacer referencia, podría parecer necesaria, si se tiene en cuenta que la intención de los redactores de la Carta Fundamental, al atribuir a la competencia municipal la renta proveniente del cobro de tales arbitrios, y no puede ser otra que la señalada en los párrafos anteriores.

De consiguiente, ratificando el criterio sustentado en las decisiones invocadas por el Procurador General de la República en su referido dictamen y en otras de fecha más reciente (6 de diciembre de 1967 y 27 de octubre de 1968) la Corte considera que no puede existir colisión entre los ordinales tachados de inconstitucionalidad por el actor y los ordinales 1º del artículo 18 y 8º del artículo 136 de la Suprema Ley de la República, por referirse unos y otros a contribuciones de diferente naturaleza.

La Corte se ve precisada a desechar por ser impertinente el argumento de que el artículo 8º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, viola el artículo 96 de la Constitución que consagra el derecho de que gozan todos los habitantes del país de “dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia”, alegando que se pretende “prohibir esa actividad o garantía fundamental a quienes no paguen un impuesto inconstitucional”, ya que la propia Constitución confiere a las Municipalidades competencia para gravar las actividades industriales y comerciales de quienes a ellas se dediquen en el ámbito de su jurisdicción, y porque, además, nadie puede pretender evadir el pago de un impuesto bajo el pretexto de que es inconstitucional, mientras así no lo haya declarado la Corte.

En cuanto al argumento basado en la intangibilidad de la cosa juzgada este Tribunal comparte el criterio sustentado en el dictamen de la Procuraduría General de la República, acerca de la improcedencia de cualquier alegato que no consista en la colisión del acto cuya nulidad se pide con alguna norma constitucional, en los juicios donde la Corte ejerce el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

Conviene advertir, además, que los efectos de las decisiones que dicte la Corte al ejercer esa atribución, sólo se extienden al tiempo durante el cual subsista la vigencia del precepto constitucional en que aquellas se hayan basado.

Por consiguiente, es posible que una disposición legal anulada por ser contraria a la Constitución —pero que de hecho haya seguido formando parte de un instrumento legal no derogado— re-

cobre su eficacia jurídica al entrar en vigencia una reforma que derogue la norma constitucional en que se haya apoyado la Corte, para declarar la nulidad de aquélla, o que cambie radicalmente el régimen anteriormente establecido.

Tal fue la situación creada cuando después de dictada por la Corte Federal y de Casación la sentencia de abril de 1951, a que alude el demandante, fue reformado el orden constitucional para entonces imperante, por las Constituciones, respectivamente promulgadas en los años de 1953 y 1961. En el año de 1951 todavía regía en el país la Constitución de 1936, cuyas disposiciones no atribuían a la competencia municipal el impuesto sobre patentes de industria y comercio y sometían la potestad de los entes locales de crear impuestos, a las restricciones que sirvieron de base a la Corte Federal y de Casación para declarar la nulidad de las normas a que se refiere el actor en su solicitud. Pero al reformarse la Constitución en 1953, tales restricciones fueron eliminadas y se incluyó entre las materias rentísticas atribuidas al Poder Municipal, las que le señala la Constitución vigente en su artículo 31, y en particular, el mencionado impuesto sobre patentes de industria y comercio. Siendo así el Concejo Municipal del Distrito Federal no estaba sujeto a las antedichas limitaciones constitucionales cuando, en ejercicio de su autonomía y de la potestad para imponer tributos que le acuerda la Carta Fundamental, sancionó la vigente Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio en el año de 1958; y si la actuación de dicho cuerpo no podía ser entrabada por disposiciones que, como las de la Constitución de 1936, ya había sido derogadas, menos podía serlo por lo decidido en una sentencia cuyos efectos debían quedar circunscritos al tiempo de vigencia de las normas legales que le sirvieron de fundamento.

#### E. *Impuestos sobre licores*

377.           CFC - SPA   26-10-38  
                  M. 1939, pp. 308-310

*Es arbitrio rentístico nacional, los aguardientes y licores, por lo tanto los impuestos municipales sobre esta materia son ilegales.*

Si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Renta de Licores, promulgada por el Congreso Nacional en sus últimas sesiones, y publicada en el número extraordinario de la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, de fecha 1º del presente mes, no contiene, como la derogada, la disposición invocada por los peticionarios (Artículo 8º de la anterior), según la cual "Ni los Estados ni las Municipalidades podrán gravar en forma alguna los licores",

verdad también es que, en cambio, ella ha pechado específicamente a los *expendedores de licores* con el impuesto establecido en el inciso 6º del artículo 1º, y

*Considerando:*

Que la materia en cuestión constituye un arbitrio rentístico Nacional, pues, a tenor de la fracción 17 del artículo 15 Constitucional, es de la competencia del Poder Federal todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos nacionales, entre los que figuran los aguardientes y los licores;

*Considerando:*

Que gravados como están por la Ley Federal vigente los expendios de licores, es antieconómico y antijurídico, por ilegal, pechar esos mismos expendios con un impuesto municipal, pues es principio elemental de finanzas que una misma operación no puede estar sujeta, por el mismo concepto, a tributos distintos y simultáneos;

*Considerando:*

Que en la hipótesis de que en la Ley Orgánica del Ramo no estuviesen pechados específicamente los expendios de licores, los Concejos Municipales podrían establecer gravámenes legítimos sobre los aguardientes y licores ni sobre las demás especies que constituyen arbitrios rentísticos nacionales, porque, reservado constitucionalmente a la competencia federal todo lo relativo al punto, los Estados y las Municipalidades que tal hicieren incurrirían en usurpación de facultades y atribuciones;

*Considerando:*

Que, de consiguiente, el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, al establecer en su Ordenanza la Patente denunciada, por la cual grava de modo específico a los *licores*, usurpó atribuciones de una Autoridad Superior, sin que venga al caso establecer distinciones teóricas entre "patente" e "impuesto", pues las disquisiciones que al respecto se hicieren carecerían de todo interés, ya que la Ley de Licores emplea como sinónimas las dos expresiones;

*Considerando:*

Que al gravar la Municipalidad de Maracaibo la venta o expendio de licores, en su concepto específico, —como lo ha hecho—, ha chocado con la fracción 6ª del artículo 1º de la Ley del Ramo; ha violado el inciso 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional, que señala las restricciones impuestas a la competencia municipal, contenidas en el parágrafo 4º, Nº 3 del artículo 17 de la misma; y ha invadido, por último, una jurisdicción que la ley le tiene vedada, ejerciendo poderes que sólo corresponden a otra Autoridad.

378.

CFC - CP  
G.F. N° 7, 1951, pp. 33-34

11-4-51

*Las Municipalidades son incompetentes para dictar impuestos sobre licores y aguardientes, atribución que corresponde al Poder Nacional.*

Cumplidas las formalidades legales, pasa esta Corte a dictar sentencia y lo hace previas las consideraciones que siguen:

Consta de la Gaceta Municipal de 5 de septiembre de 1950 N° 7188, donde aparece publicada la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, que esta Ordenanza, en su Título III que trata "De la Clasificación, Fijación y Liquidación de las Patentes", el Art. 8°, cuando se refiere a Botillerías, tiene un aparte concebido en estos términos: "Comercio al mayor de licores en envases originales, sobre el monto de sus ventas  $1\frac{1}{2}\%$ ".

Se establece en tal forma, un impuesto municipal al comercio por mayor de licores en envases originales, y conforme con nuestro sistema de Gobierno, los Estados que forman la Unión Venezolana, han convenido en reservar a la competencia federal, además de lo que se relacione con la legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil penal y de procedimiento, acerca de bancos, instituciones de crédito, varios ramos rentísticos, como son las Aduanas, lo concerniente a las salinas, las tierras baldías, "todo lo relativo a la organización, comercio e inversión de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencias, fósforos, aguardientes y licores y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley".

En cuanto a las Municipalidades, y de acuerdo con la Constitución Nacional, pueden organizar sus Rentas; pero con las restricciones enumeradas en el párrafo 3°, número 3 del Art. 17 de la misma Constitución, párrafo que prohíbe a los Estados, y de igual manera a las Municipalidades, cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que constituyan impuestos federales", y como ya se ha dicho, entre las reservas que los Estados han hecho a la competencia federal, figura todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos sobre aguardientes y licores.

Ha sido esta jurisprudencia constante de esta Corte, y así ha decidido los casos que le han tocado resolver, entre otros, el más reciente, de la Compañía Anónima Cervecería de Caracas (Sentencia de 27 de junio de 1950).

379.

CFC - CP  
G.F. N° 8, 1952, pp. 46-49

27-6-51

*Es de competencia del Poder Nacional, todo lo relativo a la organización, como inversión de los impuestos sobre aguardientes y licores.*

Según el numeral 17 del artículo 15 de la Constitución Nacional, los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal *todo lo relativo a la organización, cobro e inversión* de los impuestos de estampillas o timbres fiscales, cigarrillos, tabaco, registro, herencia, fósforos, *aguardientes y licores*, y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley.

Por otra parte, en el número 3, letra a) del párrafo 3° del artículo 17 de la referida Constitución, se prohíbe a los Estados cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que constituyen impuestos federales; y en el ordinal 3° del artículo 18 *ejusdem* se dice: Es de la competencia de las Municipalidades... "3°, organizar sus rentas, con las restricciones enumeradas en el párrafo 3°, número 3 del artículo 17".

Por tanto, estando en la primera de las disposiciones constitucionales citadas incluido el impuesto sobre *aguardientes y licores* entre los arbitrios rentísticos federales, y prohibiéndose en las otras dos a los Estados y Municipalidades cobrar impuesto sobre dichos arbitrios rentísticos, no pueden éstos organizar ni cobrar, en ninguna forma, lo referente a impuestos de cerveza.

La disposición constitucional es amplia, absoluta y categórica: "Todo lo relativo a organización, cobro e inversión de..." es decir, nada que se relacione con aguardientes o licores puede ser objeto de impuestos municipales, directos ni indirectos. De lo contrario, con simple juego de palabras, con denominaciones o calificativos especiosos, podría eludirse el propósito del Constituyente que fue reservar a la Nación arbitrios rentísticos en forma total y absoluta, sin que los Estados ni las Municipalidades puedan a su vez, directa o indirectamente procurarse ingresos con ellos, interferir en alguna forma para pechar de nuevo la actividad que reservó para sí la Nación, con un recargo o doble tributación con la que no contó el Poder Federal, cuando se reservó para *sí todo lo relacionado* con el ramo, bien sea para lograr las mayores entradas posibles sin obstáculos de ninguna especie, bien para proteger o estimular la industria, o ya en fin para controlarla en forma absoluta.

Las palabras, los términos que se emplean, los móviles, pretextos o justificaciones no cuentan, si en definitiva constituyen un impuesto directo o indirecto, una tributación sobre la producción, tránsito, venta, etc., de artículos que el Poder Federal se reservó pechar conforme al pacto con los Estados.



La diferencia que se dice existir entre impuestos sobre detalles de comercio e impuestos sobre la especie o cosa vendida, no es argumento suficiente para encontrar y menos para justificar límites ni distingos en la prohibición absoluta contenida en la disposición constitucional referente a aguardientes y licores aplicable al caso. La "Patente" señalada a las Agencias de Cerveza en la referida Ordenanza Municipal, así se imponga como tributo para obtener permiso con el fin de poder ejercer tal actividad, constituye en último término, aunque con distinta denominación, un "impuesto" sobre la cerveza, con ocasión o relativo a ella, y tal impuesto está reservado a la competencia federal.

No cabe tampoco el alegato contenido en el escrito del Procurador General de la Nación de que la patente de autos, impuesta por la Municipalidad de Valencia, encuentra apoyo suficiente en las circunstancias de que con tal contribución se consigue hacer efectiva "una y solamente una suerte de *tasa municipal*, la que, aparte de ser modesta en sus proporciones, se caracteriza por su objetiva vinculación con servicios municipales, como son los de policía, higiene pública, aseo urbano en cuanto a limpieza de calles, etc." pues aparte de las consideraciones de orden constitucional anteriores, bien sabido es que la tasa es la retribución que se hace por un servicio directamente prestado, como el de acueducto por ejemplo, o el del aseo domiciliario, en que el contribuyente paga por el suministro de agua o por el aseo de la casa o local que ocupa. En el caso de autos, la tributación impuesta por la Ordenanza Municipal, no revista tales caracteres, sino los de un impuesto sobre un ramo que por su naturaleza escapa al radio de alcance de la tributación Municipal.

La materia de autos ha sido planteada y resuelta en diversas oportunidades ante la Corte Federal y de Casación, y el criterio de este Alto Tribunal ha sido uniforme en todos los casos. Conviene citar, en apoyo de esta tesis, parte del fallo dictado por la Corte Federal y de Casación en veintiséis de octubre de 1938, o sea posteriormente a la vigencia de la Ley Orgánica de la Renta de Licores en cuyo articulado se trajo la excepción contemplada en el artículo 134. Dice uno de los considerandos del referido fallo que: "En la hipótesis de que en la Ley Orgánica del ramo no estuviesen pechados específicamente los expendios de licores, los Concejos Municipales tampoco podrían establecer gravámenes legítimos sobre los aguardientes y licores, ni sobre las demás especies que constituyen arbitrios rentísticos nacionales, porque, reservado constitucionalmente a la competencia federal todo lo relativo al punto, los Estados y las Municipalidades que tal hicieren, incurrirían en usurpación de facultades y atribuciones".

De consiguiente, el Concejo Municipal del Distrito Valencia del Estado Carabobo, al establecer en su Ordenanza la patente a que se refiere el número 16 del artículo 1º, Sección A), Título 1º de la

referida Ordenanza, usurpó atribuciones reservadas a la competencia federal en lo relativo al cobro del referido impuesto sobre la cerveza, violando el ordinal 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional, que señala las restricciones impuestas a la competencia municipal contenidas en el número 3º letra a) del párrafo 3º del artículo 17 de la referida Constitución.

La materia de autos cae bajo la jurisdicción de este Alto Tribunal para la imposición de la sanción respectiva, de conformidad con lo establecido en el ordinal 9º del artículo 128 de la Constitución Nacional.

Por las razones expuestas, esta Corte, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del número 16, Sección "A", artículo 1º del Título 1º de la Ordenanza sobre Impuestos de Patentes de Industria, Comercio y Vehículos del Distrito Valencia del Estado Carabobo, que grava las Agencias de Cerveza con patentes Municipales.

380. CSJ - SPA 13-12-65  
G.O. N° 27.936, 13-1-66, pp. 208.052-208.053

*Los impuestos de patente de industria y comercio pueden gravar las actividades de las empresas productoras de licores y alcoholes.*

En lo que concierne a la materia de la disidencia, cabe considerar que la Ley Orgánica de la Renta de Licores, al determinar su campo de aplicación, dispone que "los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país estarán sujetos a los gravámenes" por ella establecidos (artículo 1º).

La citada Ley grava, en efecto, "las bebidas alcohólicas de producción nacional obtenidas por destilación o por la preparación de productos destilados" (artículo 2º); "los alcoholes de producción nacional de fuerza superior a 50º del acoholímetro centesimal" (artículo 3º); la "fabricación de cerveza nacional" (artículo 4º); y el "vino de producción nacional" artículo 5º); y como los impuestos correspondientes "se causan desde el momento en que se produce la especie" (artículo 11), bien se los puede considerar como impuestos a la *producción* de las respectivas especies.

Además, la misma Ley establece un impuesto, denominado impuesto interno, sobre "los alcoholes que se importen" (artículo 6º) así como también los expendios de especies alcohólicas denominadas cantinas y sobre los expendios temporales (artículo 7º, ordinales 3º y 4º); y cuyos gravámenes pueden considerarse como impuestos al consumo de dichas especies.

Asimismo, la mencionada Ley establece un impuesto sobre los expendios, al por mayor y al por menor, de especies alcohólicas (ar-

título 7º, ordinales 1º y 2º), el cual grava también el comercio de aquéllas.

Finalmente, la referida Ley crea también un “derecho anual por concepto de matriculación” de los “establecimientos de producción y fabricación de aparatos de destilación” y de los “expendios” anteriormente mencionados (artículo 8º).

De donde, pues, podría considerarse que la Ley Fiscal Nacional ha reservado al Poder Nacional la imposición fiscal a los licores, comprendidos en ellos a la cerveza, y a los alcoholes.

Sin embargo, la misma Ley expresamente previene en su artículo 170: “con excepción de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio, no podrán gravarse por los Estados ni por las Municipalidades las especies que son objeto de impuesto establecido en esta Ley”.

Juzga la Corte que la disposición transitoria, en la indubitable claridad de sus términos, sólo es susceptible de una interpretación, en el sentido único de que, expresamente, la Ley Fiscal Nacional reconoce, así sea parcialmente, la competencia del Poder Municipal para gravar los licores y los alcoholes con los “impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio”; y, más aun, —para precisar el concepto—, en el sentido de que tales especies sólo pueden ser gravadas con dichos impuestos (patentes) municipales, además de los “establecidos en esta Ley”.

Por manera, pues, que, a juicio de la Sala no sólo no existe la colisión denunciada por la recurrente, entre el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores y el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, sino que, por el contrario, aquél se conforma, perfectamente, con éste, tanto con su espíritu como con su letra; motivo éste suficiente para declarar que no existe razón alguna en derecho, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, la obliga a abstenerse de aplicar, al caso *sub judice*, la citada disposición legal, como también lo ha solicitado la recurrente.

Pero, si a tal conclusión se arriba, a través del examen de dichas disposiciones a la misma conduce su interpretación racional y sistemática, para excluir, finalmente, el vicio de la doble importación que la recurrente atribuye a los impuestos nacionales y municipales, cuya colisión ha denunciado.

En efecto: aun cuando el Contribuyente de 1947, 1953 y 1961 hubiere reservado, totalmente, al Poder Nacional, la imposición fiscal a los alcoholes y licores, tal reserva, por razones elementales de obligada lógica jurídica, ha de tener su necesaria conciliación con las patentes de industria y comercio de esos ramos, ya que el mismo Constituyente, de modo expreso, las ha atribuido genéricamente a los Municipios, esto es, sin establecer ninguna distinción.

Y, en efecto, si bien es cierto que conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Constitución vigente, los Municipios están sujetos, en lo que concierne al punto en examen a las mismas limitaciones a que lo están los Estados, —o a las mismas restricciones, como decían las Constituciones anteriores—, entre las cuales se encuentra la de no crear impuestos sobre las materias rentísticas de la competencia nacional (artículo 18, ordinal 1º); no es menos cierto que los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio y los impuestos establecidos en la Ley Orgánica de la Renta de Licores, como bien los distingue esta última (artículo 154 de la Ley de 1954 y 170 de la Ley vigente), no inciden, como se pretende, sobre la misma materia rentística, puesto que, desde el punto de vista estricto del Derecho Fiscal, son distintos no sólo por su objeto, sino también por su propia naturaleza, como lo revela, incluso, su propia base de cálculo.

En efecto, mientras el objeto de los impuestos establecidos en la citada Ley Fiscal Nacional es una clase o categoría de bienes, específicamente determinada, “los alcoholes etílicos y las bebidas alcohólicas de producción nacional o que se importen al país” (artículo 1º *ejusdem*); el objeto de los impuestos municipales de patentes sobre industria y comercio es “toda actividad industrial, comercian o de índole similar ejercida... con fines lucrativos” (artículo 1º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal), es decir, las actividades lucrativas, genéricas y abstractamente consideradas, que el contribuyente ejerza.

El hecho de que el Legislador Municipal haya clasificado o discriminado las diversas actividades lucrativas según la naturaleza de los negocios en que se ejerzan, no permite confundir el objeto del impuesto —de la patente— con la base para su cálculo según esa misma clasificación; ésta, por lo demás, sólo obedece a meras razones de técnica fiscal. En efecto: al discriminar así el Legislador esas diversas actividades lucrativas y señalarle, a cada una de ellas, la respectiva base de cálculo del impuesto, lo hizo sólo para pecharlas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con su política fiscal, y realizar así, según su criterio, la justicia fiscal; que, aun cuando se trata de un impuesto real y objetivo, cada quien tribute según su capacidad económica, como lo exige el principio de la igualdad ante el impuesto, contenido en el artículo 223 de la Constitución; pero, al proceder de esa manera no lo hizo para gravar, especialmente, determinado tipo de negocio en particular, ni determinada producción de bienes o servicios también en particular. Dicho lo mismo de otro modo, —porque conviene insistir en el concepto—, son cuestiones completamente distintas el hecho imponible o hecho generador del impuesto —el cual consiste, en este caso, en el ejercicio de un comercio, de una industria, de una actividad lucrativa en suma—, y la base imponible o base para su cálculo, —la cual consiste, como ya se dijo, en los ingresos

brutos o en el momento de las ventas o de las operaciones efectuadas, o en el capital, tomados, estos factores, como índice para medir esa actividad lucrativa y aplicarle el impuesto correspondiente.

Asimismo, por el hecho de que, para establecer cualquier negocio de los sujetos al pago de la patente comentada, sea requisito indispensable obtener permiso previo del Gobernador; y de que este permiso se titulará Patente de Industria y Comercio, como lo previenen los artículos 2º y 4º de la Ordenanza cuya aplicación se cuestiona en el proceso, tampoco debe confundirse al impuesto propiamente dicho con el permiso cuya denominación adopta, ni el objeto de aquél con el fin de éste. En efecto, aun cuando pueda subsistir la necesidad legal de la obtención de la patente para el ejercicio de esa actividad lucrativa, la exacción fiscal, asimismo denominada, no se causa por la obtención de aquélla —por lo cual sería una tasa—, sino precisamente, por el ejercicio de su actividad lucrativa, —por lo cual es un verdadero impuesto—. De no ser así, podría pretenderse, que, quien realizara actividades lucrativas gravadas, sin obtener el permiso-patente, se haría solamente pasible de las sanciones administrativas previstas para la omisión, pero estaría inmune a la incidencia del gravamen. La obtención de la patente, como permiso, sólo tiene fines administrativos y fiscalizadores, de policía fiscal, como es la formación del “Registro General del Padrón de Industriales y Comerciantes”, que previene la Ordenanza aquí cuestionada (Artículo 6º, 16 y 17).

El examen de las características fundamentales de los referidos impuestos —nacionales y municipales—, pone de manifiesto, de una parte, no sólo la necesaria conciliación racional entre unos y otros; sino también, de otra parte, el justo y ponderado alcance que ha de darse, en sana hermenéutica, a las limitaciones constitucionales a que están sujetos los Municipios en el ejercicio de su propio poder de imposición; ellas, pues, deben ser entendidas en el sentido de que, tanto aquéllos como los Estados, no pueden “crear.. impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional”, si el objeto del impuesto, que pretendan crear, es el mismo del impuesto nacional y si uno y otro son de la misma naturaleza.

En consecuencia, cuando el Poder Nacional grava, con un impuesto —especial— un producto, —licores, alcoholes, cigarrillos, sal, derivados del petróleo, etc.—; y el Poder Municipal grava, con un impuesto —general—, y las actividades lucrativas —industriales y comerciales—, cualquiera que sea su objeto, que puede ser o no, tal producto, no se produce la doble imposición, porque, fundamentalmente, no existe identidad de causa entre uno y otro impuesto, pues, en el primer caso, el hecho generador del impuesto es la producción, la circulación o el consumo de un género específicamente determinado, mientras que, en el segundo, es el ejercicio

de la actividad industrial o comercial; y porque, por ello, mismo, no siempre existe identidad de sujeto pasivo; por lo cual, a la vez, tampoco puede hablarse, en rigor, de que se exija un mismo impuesto.

Para que, en casos como el de autos, se produjese la doble imposición, sería menester que la Ordenanza Municipal cuestionada hubiera adoptado, como hecho generador del impuesto de patente, el mismo del impuesto nacional, o sea, la producción, el comercio o el consumo de la especie, en concreto; pero no procedió así, según se ha demostrado.

381. CSJ - SPA 13-8-70  
G.O. N° 1439 Extr., 14-10-70, p. 15

*Si expresamente se eliminó de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio la mención destinada a las botillerías, no podría gravarse con dicha patente las actividades de las empresas que venden licores en sus envases originales.*

En relación con la materia a la cual se refiere el presente recurso la Sala ha dictado dos decisiones, la primera con fecha 6 de diciembre de 1967, y la segunda con fecha 29 de octubre de 1969; en dichas sentencias, y en relación concretamente con el alegato expuesto por el demandante, en el sentido de que las Resoluciones en cuestión violan el artículo 5° de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, ya que la sección de dicha ordenanza correspondiente a Botillerías, fue anulada por sentencia de la Corte Federal, de fecha 16 de abril de 1951, la Sala se pronunció en la forma que se reproduce a continuación: "este tema exige un examen retrospectivo de algunos de los cambios operados en la legislación en la década que va de 1951 a 1961 y a este efecto cabe señalar que el 21 de agosto de 1950, fue sancionada, por el Concejo Municipal del Distrito Federal, una nueva Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, la cual gravaba en su artículo 8°, Título III, Sección Botillerías, con un minimum de doscientos bolívares y un maximum de diez mil bolívares los detalles de licores en envases originales. Las dos disposiciones que formaban dicha Sección fueron anuladas, como ya se ha dicho, por la Corte Federal y de Casación en sentencia dictada el 11 de abril de 1951, por considerar violada la norma que prohibía a las Municipalidades cobrar impuestos "sobre materias rentísticas que constituyen impuestos federales"; y es obvio, señala la Corte, que, como consecuencia de dicha decisión, la administración municipal fue privada del único dispositivo legal en que podía fundarse para recaudar los referidos impuestos, y que en virtud de ella, los dueños de estable-

cimientos dedicados al ramo, lógicamente se consideraron autorizados para no declarar los ingresos provenientes de la venta de licores en envases originales, a los fines del cálculo de la patente que debían pagar al Municipio.

En el fallo de la Corte a que se ha hecho referencia (11 de abril de 1951), la entonces Corte Federal y de Casación consideró infringidos el numeral 17 del artículo 15, el ordinal 4º, párrafo 3º, letra a) del artículo 17, y el inciso 3º del artículo 18 de la Constitución de 1936, para entonces en vigor; ahora bien, en la Constitución de 1953, se eliminó la disposición que subordinaba la competencia de las Municipalidades en materia tributaria a "las restricciones enumeradas en el ordinal 4º, párrafo 3º, del artículo 17"; se reconoció a dichas entidades locales competencia para imponer patentes sobre la industria y el comercio, sin ninguna limitación, (letra a) del numeral 4º, del artículo 21) y se sustituyó el ordinal 17º del artículo 15, donde se hacía expresa referencia a los impuestos sobre aguardientes y licores y a las demás contribuciones que "con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley", por el ordinal 15º del artículo 60, que confiere al Poder Nacional competencia en todo lo relativo a la "creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos, tasas y demás rentas no atribuidas a los *Estados o a las Municipalidades*."

En consecuencia, se afirma en la sentencia de la Corte de fecha 6 de diciembre de 1967, en conformidad con las normas constitucionales citadas, el Concejo Municipal habría podido cobrar, a partir del 15 de abril de 1953, el impuesto que gravaba la venta de licores en envases originales o establecer sobre los mismos una patente diferente, sin transgredir lo decidido por la Corte, porque habiendo sido cambiadas radicalmente las normas que le habían servido de base, los particulares afectados por la contribución no habrían podido invocar la sentencia de la Corte. Pero el Concejo Municipal, al sancionar la ordenanza de 4 de julio de 1958, suprimió las disposiciones que gravaban los mayores y detalles de licores en envases originales y en el espacio ocupado por ellas y a continuación de la palabra "Botillerías", dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por "sentencia de la Corte Federal el día 16 de abril de 1961". Por lo tanto y frente a una manifestación de voluntad tan categórica, es ilógico que los administradores y liquidadores de rentas den por supuesto que los establecimientos anteriormente mencionados en la sección "Botillerías" hayan pasado a formar parte de la sección "otros ramos no especificados" de la misma ordenanza, porque si tal presunción podía fundarse en el silencio del legislador, carece de asidero en el presente caso, ante la manifiesta intención legislativa; y como en nuestro derecho tributario está consagrado constitucionalmente el principio de que no podrá cobrarse ningún impuesto ni contribución no establecido por ley, procede el alegato del recurrente de que es contrario a

derecho el cobro ordenado al cual se refiere la Resolución impugnada. Y por cuanto estas razones son suficientes para declarar la nulidad de las Resoluciones impugnadas, la Sala considera innecesario examinar los restantes alegatos.

382. CSJ - SPA  
G.F. N° 71, 1971, pp. 141-143

15-3-71

*La Municipalidad del Distrito Federal no puede gravar las empresas de licores sin una norma expresa en el ordenamiento Municipal.*

La Corte para decidir observa:

La resolución dictada por el ciudadano Gobernador del Distrito Federal, que es jerárquicamente, la máxima autoridad administrativa en dicho Distrito y por ende la última instancia en esta clase de procesos, ratificó como anteriormente se expresa, en todas sus partes la Resolución Conjunta N° 77 de fecha 8 de julio de 1963.

Ahora bien, casos idénticos al presente ya han sido decididos con anterioridad por esta Corte, donde se ha establecido que la Municipalidad del Distrito Federal no puede gravar licores sin una norma específica de la Ordenanza que de manera expresa así autorice, pues al quedar sin aforo este ramo como consecuencia de la sentencia de esta Corte del año 1951, la Sección "Botillerías", que se refiere al detal y al mayor de licores en envases originales, es evidente que debía quedar fuera de los sujetos de impuestos municipales.

A este respecto, esta Sala ha dejado establecido en repetidas ocasiones la siguiente doctrina:

"En consecuencia, se afirma en la sentencia de la Corte de fecha 6 de diciembre de 1967, en conformidad con las normas constitucionales citadas, el Concejo Municipal habría podido cobrar, a partir del 15 de abril de 1953, el impuesto que gravaba la venta de licores en envases originales o establecer sobre los mismos una patente diferente, sin transgredir lo decidido por la Corte, porque habiendo sido cambiadas radicalmente las normas que le habían servido de base, los particulares afectados por la contribución no habrían podido invocar la sentencia de la Corte. Pero el Concejo Municipal, al sancionar la Ordenanza de 4 de julio de 1958, suprimió las disposiciones que gravaban los mayores y detalles de licores en envases originales y en el espacio ocupado por ellas y a continuación de la palabra 'Botillerías', dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por 'sentencia de la Corte Federal el día 16 de abril de 1961'. Por lo tanto y frente a una manifestación de voluntad tan categórica, es ilógico que los administradores y liquida-



dores de rentas den por supuesto que los establecimientos anteriormente mencionados en la sección 'Botillerías' hayan pasado a formar parte de la sección 'otros ramos no especificados' de la misma Ordenanza, porque si tal presunción podía fundarse en el silencio del Legislador, carece de asidero en el presente caso ante la manifiesta intención legislativa, y como en nuestro derecho tributario está consagrado constitucionalmente el principio de que no podrá cobrarse ningún impuesto ni contribución no establecido por la Ley, procede el alegato del recurrente de que es contrario a derecho el cobro ordenado al cual se refiere la Resolución impugnada'. Y por cuanto estas razones son suficientes para declarar la nulidad de las Resoluciones impugnadas, la Sala considera innecesario examinar los restantes alegatos".

383.

CSJ - SPA

13-12-71

R.F. 2º Trim. 1972, p. 159.

*La eliminación expresa del ramo "botillerías" impide aplicar a las empresas de licores el ramo residual de la Ordenanza de Patentes de Industria y Comercio.*

En consecuencia la Corte considera que no le corresponde pronunciarse, en este caso, acerca de la petición de nulidad de la Resolución conjunta, y en consecuencia, concretará su análisis y decisión, a la Resolución confirmatoria dictada por el Gobernador del Distrito Federal, con fecha 18 de noviembre de 1964.

En decisiones anteriores (6-12-1967, 29-10-1969 y 13-8-1970), la Corte se ha pronunciado sobre casos similares al presente, y, en relación concretamente, con el alegato expuesto por el demandante, en el sentido de que la Resolución impugnada viola el artículo 3º de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, ya que la sección de dicha ordenanza correspondiente a Botillerías, fue anulada por sentencia de la Corte Federal de fecha 16 de abril de 1951, ha dicho lo siguiente: "Este tema exige un examen retrospectivo de algunos de los cambios operados en la legislación en la década que va de 1951 a 1961 y a este efecto cabe señalar que el 21 de agosto de 1950, fue sancionada, por el Concejo Municipal del Distrito Federal, una nueva Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, la cual gravaba en su artículo 8º, Título III, Sección Botillerías, con un mínimo de doscientos bolívares y un máximo de diez mil bolívares los detalles de licores en envases originales. Las dos disposiciones que formaban dicha Sección fueron anuladas, como ya se ha dicho, por la Corte Federal y de Casación en sentencia dictada el 11 de abril de 1951, por considerar violada la norma que prohibía a las Municipalidades cobrar impuestos "sobre materias rentísticas que contituyan impuestos federales";

y es obvio, señala la Corte, que, como consecuencia de dicha decisión, la administración municipal fue privada del único dispositivo legal en que podía fundarse para recaudar los referidos impuestos, y que en virtud de ella, los dueños de establecimientos dedicados al ramo, lógicamente se consideraron autorizados para no declarar los ingresos provenientes de la venta de licores en envases originales, a los fines del cálculo de la patente que debían pagar al Municipio.

En el fallo de la Corte a que se ha hecho referencia (11 de abril de 1951), la entonces Corte Federal y de Casación consideró infringidos el numeral 17 del artículo 15, el ordinal 4º, párrafo 3º, letra a) del artículo 17 y el inciso 3º del artículo 18 de la Constitución de 1936, para entonces en vigor; ahora bien, en la Constitución de 1953, se eliminó la disposición que subordinaba la competencia de las Municipalidades en materia tributaria a "las restricciones enumeradas en el ordinal 4º, párrafo 3º, del artículo 17"; se reconoció a dichas entidades locales competencia para imponer patentes sobre la industria y el comercio, sin ninguna limitación, (letra a) del numeral 4º, del artículo 21) y se sustituyó el ordinal 17º del artículo 15, donde se hacía expresa referencia a los impuestos sobre aguardientes y licores y a las demás contribuciones que "con el carácter de impuestos nacionales estableciere la ley", por el ordinal 15º del artículo 60, que confiere el Poder Nacional competencia en todo lo relativo a la "creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos, tasas y demás rentas no atribuidas a los *Estados o a las Municipalidades*."

En consecuencia, se afirma en la sentencia de la Corte de fecha 6 de diciembre de 1967, en conformidad con las normas constitucionales citadas, el Concejo Municipal habría podido cobrar, a partir del 15 de abril de 1953, el impuesto que gravaba la venta de licores en envases originales o establecer sobre los mismos una patente diferente, sin transgredir lo decidido por la Corte, porque habiendo sido cambiadas radicalmente las normas que le habían servido de base, los particulares afectados por la contribución no habrían podido invocar la sentencia de la Corte. Pero el Concejo Municipal, al sancionar la ordenanza de 4 de julio de 1958, suprimió las disposiciones que gravaban los mayores y detalles de licores en envases originales y en el espacio ocupado por ellas y a continuación de la palabra "Botillerías", dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por "sentencia de la Corte Federal el día 16 de abril de 1961". Por lo tanto y frente a una manifestación de voluntad tan categórica, es ilógico que los administradores y liquidadores de rentas den por supuesto que los establecimientos anteriormente mencionados en la sección "Botillerías" hayan pasado a formar parte de la sección "otros ramos no especificados" de la misma ordenanza, porque si tal presunción podría fundarse en el silencio del legislador, carece de asidero en el presente caso, ante la manifiesta intención

legislativa, y como en nuestro derecho tributario está consagrado constitucionalmente el principio de que no podrá cobrarse ningún impuesto ni contribución no establecido por ley, procede el alegato del recurrente de que es contrario a derecho el cobro ordenado al cual se refiere la Resolución impugnada”.

Véase Nos. 333, 338.

F. *Impuestos a la gasolina*

384. CFC - SPA 28-11-36  
M., 1937, pp. 199-201

*No puede establecerse municipalmente un impuesto al consumo de gasolina, pues esta es una materia reservada al Poder Nacional.*

Esta Corte, para resolver sobre la referida solicitud, observa:

No procede el punto previo, por que aun en la hipótesis de ser aplicable a este caso la caducidad establecida en el parágrafo 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, el lapso de tal caducidad es de *trece meses*, y de junio en que se promulgó el Decreto creador del impuesto, a setiembre del mismo año, en que se pidió la nulidad, sólo han corrido tres meses.

El Decreto cuya nulidad se pide corre inserto en la *Gaceta Municipal* del Distrito Maracaibo, número 486, correspondiente al 20 de junio del presente año, acompañada a la solicitud, y en su artículo 1º se establece, efectivamente, un impuesto municipal sobre el consumo de la gasolina y otros combustibles.

Dice el ordinal 3º del artículo 18 de la Carta Fundamental de la República que regía para la fecha del Decreto aludido, ser de la competencia de las Municipalidades "...organizar sus rentas con las restricciones enumeradas en el parágrafo 3º, número 4º, del artículo 17..."

De las restricciones a que hace alusión el texto anterior, la pertinente a este caso es la de la letra a), que dice así:

"Los Estados no pueden... cobrar impuestos... sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales..."

Ahora bien, no puede negarse que el consumo de la gasolina ha sido gravado con un impuesto nacional, en el primer parágrafo del artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, parágrafo que en la parte pertinente a este caso dice así: "las empresas de manufactura o refinación (de las materias combustibles a que se refiere la Ley) que se establecieren de conformidad con los artículos 25 y 26, pagarán por los productos manufacturados o refinados *que vendan para el consumo*

*interior*, el cincuenta por ciento de los derechos de importación que habrían producido siendo importados...”

En cuanto al argumento del apoderado del Concejo Municipal de Maracaibo, que pretende ver en el artículo 15 de la Constitución, las únicas restricciones a que están sometidos los Municipios en la organización de sus rentas, se observa que éstos aceptaron también la restricción contenida en la letra a) parágrafo 3º, número 4º del artículo 17 del Pacto Fundamental, que, como ya se ha visto, les prohíbe, “cobrar impuestos sobre las materias rentísticas que sean objeto de impuesto federal”. Y como la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles en el primer parágrafo del artículo 37 impuso un impuesto federal a la venta *para el consumo*, de los productos de refinación de las *materias combustibles* a que se refiere esa Ley, necesariamente ha quedado comprendida la gasolina entre esos productos de refinación cuyo consumo ha sido gravado con el impuesto nacional referido, y por lo tanto no puede negarse que aquélla es una de las materias rentísticas comprendidas en la letra a), parágrafo 3º, número 4, del artículo 17 de la Constitución Nacional. Por manera pues, que el primer parágrafo del artículo 37 de la aludida Ley especial, hace inevitable la aplicación del precepto constitucional últimamente citado y, en consecuencia, carece de toda eficacia la posibilidad de un impuesto municipal sobre la gasolina, además del federal expresado, sugerida por el último aparte del susodicho artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos.

385. CFC - SPA  
M. 1938, p. 160

11-2-37

*Lo que es materia rentística Nacional, no puede ser gravado con impuestos estatales o municipales; de lo contrario, estos últimos serían nulos.*

La Corte para decidir observa:

Primero: Dice el ordinal 3º del artículo 18 de la Carta Fundamental de la República: Es de la competencia de las Municipalidades: ...3º Organizar sus Rentas, con las restricciones enumeradas en el parágrafo 4º, número 3 del artículo 17...”

De las restricciones a que hace alusión el texto anterior, la pertinente a este caso es la de la letra a), que dice así: “Los Estados no pueden... cobrar impuestos... ni sobre las demás *materias rentísticas que constituyen impuestos federales...*”

Segundo: Ahora bien, el consumo de la gasolina ha sido gravado con un impuesto nacional en el primer parágrafo del artículo 37 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles,

al establecerse allí que las empresas de manufactura o refinación de las materias combustibles a que se refiere esa Ley especial, entre ellas la gasolina, que se establecieren de conformidad con los artículos 25 y 26, pagarán por los productos manufacturados o refinados *que vendan para el consumo interior*, el cincuenta por ciento (50%) de los derechos de importación que habrían producido siendo importados. Así, pues, la Ley de Hidrocarburos en el citado párrafo *constituyó en arbitrio rentístico federal la venta de la gasolina para el consumo interior*, no pudiendo en consecuencia tal sustancia ser gravada con impuestos municipales, por la restricción que nuestra Carta Fundamental impuso a las Municipalidades, en cuanto a la organización de sus rentas, como se vio más arriba. Por esta misma razón carece de toda eficacia la posibilidad de un impuesto municipal sobre la gasolina, sugerida por el último aparte del susodicho artículo 37 de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles.

Por las consideraciones que preceden, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara la nulidad así de la fijación que hace el número 82 de la Ordenanzas Municipal, como de la Resolución del Gobierno del Distrito Federal precitadas.

Véase N° 334.

#### G. Impuestos sobre Inmuebles

386. CFC - CP 15-10-46  
M. 1947, pp. 12-13

*La Ordenanza de Impuesto de Casas, Edificios y Terrenos, sin construir, establece un gravamen que se crea por el hecho de ser dueño, independientemente de que éste produzca o no una renta, por lo que difiere sustancialmente del impuesto sobre la renta, que es el gravamen que sufren las rentas que tengan los contribuyentes.*

Cabe establecer, además, que estas últimas Ordenanzas difieren sustancialmente de la Ley de Impuesto sobre la Renta en que ésta grava las rentas de todos órdenes y que gocen los contribuyentes, salvo las excepciones de la propia Ley, en tanto que aquéllas gravan los inmuebles mismos, esto es el capital que éstos representan. Así lo dice expresamente el artículo 1° de la Ordenanza de Impuesto de Casas del Distrito San Cristóbal y lo dice, con más claridad y precisión, el artículo 1° de la Ordenanza sobre Impuesto de Casas, Otros Edificios y Terrenos sin Construcciones en el Distrito Maracaibo, artículo concebido así: "Los propietarios de casas, edi-

ficios y lotes de terrenos sin construcciones, dentro de la zona urbana del Distrito Maracaibo, están sujetos al pago de un impuesto anual por concepto de contribución territorial". De modo que ante la disposición fundamental de esos artículos, o sea la creadora del impuesto, el alquiler de los inmuebles a que hace referencia el artículo 2º de ambas Ordenanzas, está considerado sólo como base para el cálculo del impuesto, como un índice del valor de la cosa raíz gravada y a la vez como un medio o arbitrio de recaudación.

Cierto es que el impuesto sobre la renta y el territorial, ambos se establecen y recaudan con ocasión de la cosa inmueble gravada, pero no por ello puede decirse que se identifican, porque el primero supone el acto comercial, en el amplio sentido del vocablo, del arrendamiento de la cosa, mientras que el otro se cobra sin contemplación a su productibilidad, sólo por la inmanencia de dicha cosa en poder del contribuyente. El objeto del impuesto es distinto en uno y otro caso: en el uno, lo pechado es el inmueble, o mejor, el hecho de ser dueño de él y por eso recae aun cuando no esté arrendado ni produzca rentas; y en el otro caso, lo pechado es la renta misma, y por eso no recae cuando el inmueble, por naturaleza o por destinación no está arrendado ni produce renta.

Por lo demás, esta concurrencia de contribuciones no es exclusiva del presente caso, pues se produce en las distintas relaciones en que se encuentran los contribuyentes con las Entidades Fiscales, así los detalladores de mercancías pagan los impuestos de aduanas, de estampillas y papel sellado al Fisco Nacional y el Impuesto de Patente a la respectiva Municipalidad, y aunque todos estos impuestos recaen en definitiva sobre las mercancías, no puede decirse que sean un mismo impuesto.

387. CSJ - SPA  
G.F. Nº 47, 1965, pp. 48-49

25-1-65

*El Municipio tiene competencia para gravar los inmuebles, pero no puede gravar las rentas que éstos producen por su arrendamiento; cualquier impuesto Municipal sobre la renta de los inmuebles será nulo.*

Las atribuciones del Poder Público se encuentran definidas en la Constitución y las leyes, y a ellas debe sujetarse su ejercicio, estatuye el artículo 117 de la Carta Fundamental. De esta forma, se consagra el principio de legalidad, inherente a la noción misma de Estado de Derecho que ha de dominar el funcionamiento y la actividad del Estado.

De consiguiente, todas las actividades de los órganos públicos deben ceñirse a las reglas o normas preestablecidas; de lo contrario, sus actos carecen de eficacia jurídica, ya porque les falte como

fuente primaria un texto legal, o porque la función se desborde de los límites señalados por la ley. Infringir este cerco constituye grave infracción, que apareja la consiguiente enmienda por parte de los órganos jurisdiccionales.

En el caso de autos hay que determinar si existe usurpación de funciones por parte del Concejo Municipal del Distrito Falcón, del Estado Falcón, por haber dictado las disposiciones impugnadas; y si incurrió así en un acto de incompetencia constitucional, por estar atribuida "la organización, recaudación y control de los impuestos a la renta" a la competencia del Poder Nacional.

En efecto, las normas cuya nulidad se solicita, establecen como renta del Distrito el impuesto sobre alquileres de casas, el cual se calcula en un diez por ciento (10%) de la renta anual. O sea, que se trata de un impuesto directo a la renta proveniente de arrendamientos, para lo cual, según se ha dicho, no tienen facultad los Municipios sino el Poder Nacional.

Es cierto que las Municipalidades, según la Constitución (artículo 31, numeral 3) cuentan entre sus ingresos "los impuestos sobre inmuebles". Pero es el caso de autos, para la fijación del impuesto, se hace total abstracción al concepto de inmueble, para referirlo exclusivamente a la renta inmobiliaria, que ya aparece gravada con el impuesto sobre la renta.

Por tanto, las disposiciones impugnadas son contrarias a lo establecido en el ordinal 8º del artículo 136 de la Constitución, y violatorias, por consiguiente, de los artículos 117 y 118 de la misma.

388.

CSJ - SPA

26-1-66

G.F. N° 51, 1966, pp. 103-104

*El impuesto sobre el "Medio Alquiler" es un típico impuesto sobre la renta, y como tal no puede ser establecido por las Municipalidades.*

Las actuaciones de los Organismos Públicos están sujetas al principio de la legalidad, tal como lo establece el artículo 117 de la Constitución Nacional y carecen de eficacia jurídica aquellos actos que no tengan como fundamento un texto legal o que usurpen atribuciones conferidas a otros organismos.

Corresponde en el caso de autos examinar si el Concejo Municipal del Distrito Maturín, del Estado Monagas usurpó, al dictar las normas impugnadas, atribuciones que corresponden al Poder Nacional.

Las normas de la Ordenanza, cuya nulidad se pide establecen como renta del municipio "el impuesto de medio alquiler" (artículo 2º N° 5º), el cual aparece fijado en el artículo 9º en la forma siguiente: "Medios Alquileres: el 4 por ciento anual sobre el monto del al-

quiler del inmueble. En caso de ausencia del dueño o de su representante, este impuesto será cancelado por el inquilino del inmueble”.

La Constitución Nacional, vigente para la fecha de la Ordenanza Municipal impugnada, establecía en su artículo 21º, ordinal 4º, letra E, como de la competencia municipal, la organización y administración de sus rentas e ingresos provenientes, entre otros, de los inmuebles urbanos, y, espectáculos públicos, sin más restricciones que las establecidas en la misma Constitución según el artículo 18 que consagra la autonomía del Poder Municipal, y en igual forma se pronuncia la vigente Constitución (artículo 31 ordinal 3º y 6º).

Ahora bien, el Concejo Municipal del Distrito Maturín, al establecer como renta del Municipio “el derecho de frente” (artículo 2º Nº 6) de la Ordenanza, fijando como montante del respectivo impuesto el 1 por ciento anual del valor asignado al inmueble ejerció correctamente la facultad que la Constitución Nacional le asigna; pero al crear, el impuesto que denomina “Medios Alquileres” que es precisamente la disposición impugnada está gravando la renta inmobiliaria, estableciendo un genuino impuesto sobre la renta, materia expresamente reservada al Poder Nacional (artículo 136 Nº 8) de la Constitución Nacional.

Por todo lo cual es forzoso concluir que las disposiciones impugnadas, coliden con la disposición constitucional citada, y son por consiguiente violatorias de los artículos 117 y 118 de la misma Constitución; doctrina ésta reiterada en la sentencia de esta Corte de fecha 25 de enero de 1965.

Razones por las cuales la Corte Suprema de Justicia, Sala Político Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, en uso de la facultad que le confiere el artículo 215 de la Constitución Nacional, declara la nulidad del numeral 5º del artículo 2º y su sección correlativa del artículo 9º de la Ordenanza titulada “Adiciones y Modificaciones a la ordenanza sobre Rentas Municipales” sancionada por el Concejo Municipal del Distrito Maturín del Estado Monagas con fecha 2 de setiembre de 1958 y publicada en la Gaceta Municipal respectiva Nº extraordinario de la misma fecha.

389. CSJ - SPA 23-4-74  
G.O. Nº 1703 Extr., 31-10-74, pp. 40-41

*No pueden las Municipalidades crear impuestos al producto de la venta de inmuebles.*

El texto del artículo único del Decreto, cuya nulidad se pide es el siguiente:



“Toda persona natural o jurídica que ejerza el derecho de venta de terrenos como propietarios que son deberán cancelar por ante la recaudación de Rentas Municipales de este Distrito, la cantidad de Bs. 0,20 por cada metro cuadrado de la venta efectuada en el plazo de 30 días, a partir de la fecha cierta de su protocolización”.

Alega el recurrente que el referido acto está viciado de inconstitucionalidad, ya que, según se expresa en el primer considerando, la finalidad perseguida sería la de establecer impuestos a la propiedad territorial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución Nacional; ahora bien, expresa el demandante, el citado artículo en su ordinal 3º, atribuye competencia a los Municipios para establecer “las patentes sobre industria comercio y vehículo y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos”, pero tales impuestos deben establecerse “sobre los inmuebles y no sobre las sumas de dinero que se obtengan por la venta de los mismos”, y sólo pueden aplicarse a los inmuebles urbanos.

Considerada el actor que el Decreto en cuestión establece un empréstito o una contribución sobre el capital lo cual es “manifiestamente inconstitucional”, ya que viola el artículo 136, ordinal 8º, de la Constitución Nacional, también el referido acto, a juicio del recurrente viola el orden constitucional, ya que en uno de los considerandos se habla “del disfrute de la plusvalía que ocasiona la compraventa de dichos terrenos”, y, en ese caso, se trataría de un impuesto, o de una contribución relacionada con la expropiación por causa de utilidad pública o social, y los Concejos Municipales no pueden establecer tales contribuciones cuando no han ejecutado obras, y los artículos violados son el 90 y el 101 de la Constitución Nacional y el 15 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

Tanto el Fiscal General como el Procurador General de la República, en sus respectivos dictámenes, concluyen afirmando que el Decreto impugnado está viciado, y, en consecuencia, debe declararse su nulidad.

La Sala observa:

El gravamen impuesto en la parte dispositiva del Decreto impugnado se causa con motivo de la venta de terrenos. En efecto, en su artículo único el Decreto impugnado establece que “toda persona natural o jurídica que ejerza el derecho de venta de terrenos como propietarios que son deberán cancelar por ante la Recaudación de Rentas Municipales de este Distrito, la cantidad de 0,20 céntimos por cada metro cuadrado de la venta efectuada en el plazo de 30 días a partir de la fecha cierta de su protocolización”; ahora bien, el artículo 31 de la Constitución Nacional, en su ordinal 3º, atribuye competencia a los Municipios para establecer “las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos”, pero

tales impuestos, sólo puede establecerse sobre los inmuebles urbanos mismos, en virtud de la atribución que la Constitución confiere a las municipalidades, derivada de la competencia territorial que a las mismas corresponde, pero tal atribución no puede extenderse hasta el punto de establecer gravámenes sobre la compra-venta de terrenos.

El Decreto impugnado establece un impuesto o contribución al producto que se obtiene de la venta de un determinado inmueble, con lo cual el Concejo Municipal ha incurrido en una evidente extralimitación de las atribuciones que la Constitución confiere a las municipalidades, en materia impositiva sobre los inmuebles, y las cuales, como se ha expresado, se limitan a la facultad de imponer gravámenes sobre los inmuebles mismos, y no sobre el precio de venta de dichos inmuebles, por lo cual es forzoso concluir, en virtud de los razonamientos anteriores, en que el Decreto impugnado está viciado de inconstitucionalidad, por lo cual se hace innecesario examinar los demás alegatos del recurrente.

Véase N° 349.

#### H. *Impuestos sobre el ganado*

390. CFC - SPA 11-11-37  
M. 1938, pp. 332-333

*Los impuestos o tasas municipales al llamado beneficio de ganado en general, no se puede considerar inconstitucional, ya que es un lícito arbitrio rentístico de las Municipalidades.*

Es evidente que el Constituyente patrio, dándose cuenta de la suma importancia de la cría e industria del ganado en general como segura fuente de riqueza nacional, se decidió a protegerla contra todo obstáculo, aun de carácter meramente fiscal, que pudiese entorpecerla en su mayor auge o desarrollo, insertando, a este fin, en la propia Carta Fundamental, las normas que consideró adecuadas,

Pero, es cierto también, que si a la luz de una desprevenida interpretación racional, se cotejan los referidos preceptos constitucionales con las disposiciones legales, distritales o municipales, que como contrarias a aquéllos han sido señaladas, no aparece realmente la colisión acusada.

En efecto: una sana lógica impide aceptar que el concepto de ganado "de tránsito" o "en pie" pueda ser equiparado al concepto de su degüello o pesa, dentro o fuera de un Matadero Público; ni que, por tanto, una tasa o impuesto local por esa opera-

ción de su "beneficio" pueda considerarse como pecho o traba a su respectiva cría o industria.

Y sin que pueda haber aquí, en favor de la nulidad solicitada, una interpretación extensiva de los concretos preceptos fundamentales, porque, aparte de que la Constitución dice textualmente "restricciones" (Nº 3º, Artº 18), que se deben entender, por tanto, estrictamente, aquellos preceptos mismos, tienen impresa una delimitación en sus alcances por medio de los términos "de tránsito" y "en pie" que excluyen, de consiguiente, el ganado en cualquier otro estado o condición.

Los impuestos o tasas locales, pues, con respecto al llamado beneficio de ganado, en general, y conocidos vulgarmente con los nombres de derecho de botalón, de degüello, de pesa, u otros en el hecho equivalentes (si bien que en todo caso deben ser moderadamente establecidos), no pueden ser conceptuados de inconstitucionales, sino en verdad, como lícitos arbitrios rentísticos en el ramo de Mercados o Abastos, cuyo ejercicio está atribuido a las Municipalidades por la Constitución en el numeral 1º de su artículo 18; siendo cierto, que muchas Municipalidades de la República, en la exigüidad de sus ingresos, no cuentan sino con esas tasas o impuestos sobre la pesa del ganado para subvenir a sus indispensables gastos públicos.

En práctica administrativa, tales impuestos Municipales, se consideran como una retribución del pesador o industrial a la Municipalidad, o Autoridad local, por los servicios que ésta le presta de manera inmediata y utilitaria, en su oficio. Son el contracambio de un beneficio económico por una carga fiscal.

Cuando a los "productos" y "sub-productos" del ganado, que sí están de manera absoluta exentos por la Constitución de toda contribución fiscal, ya de los Estados, ya de las Municipalidades, y por los cuales términos se entiende, en el lenguaje de la industria y del comercio, la leche, el queso, la mantequilla, la lana y cualquiera otra materia extraída inmediata o mediatamente del ganado de cualquiera especie, no están, ni podían estar gravados por la Ordenanza, Resolución y Reglamento producidos por el solicitante de autos, ni han sido objeto de denunciar por parte de éste; por lo cual, tampoco son materia de la presente decisión.

391. CFC - SPA  
M. 1944, pp. 152-153

26-7-43

*La Constitución prohíbe a las Municipalidades gravar el ganado en pie.*

El doctor Augusto Matheus González en su carácter de Síndico Procurador Municipal del Concejo Municipal del Distrito Sucre,

presentó escrito con fecha siete del mes en curso oponiéndose a la declaratoria de nulidad porque en su concepto no existe la colisión denunciada, pues la patente sobre los establos no constituye un gravamen al ganado en pie.

Pasa pues la Corte a resolver la expresada solicitud de nulidad en ejercicio de la atribución novena del artículo 123 de la Constitución Nacional, y observa:

Las disposiciones constitucionales que invocan los peticionarios dicen así:

Artículo 17. —Es de competencia de los Estados... 4º Organizar sus rentas que serán:... 3. Los impuestos y demás contribuciones que establezcan sus Asambleas Legislativas con las retrições siguientes:... f) No podrán crearse impuestos o contribuciones de ninguna especie sobre el ganado en general en pie, ni sobre sus productos o subproductos”.

“Artículo 18. —Es de la competencia de las Municipalidades: ...3º Organizar sus Rentas con las restricciones enumeradas en el párrafo cuarto, número tres del artículo 17”.

El citado artículo 24 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio es del tenor siguiente: “Los ramos de industria y comercio, son los que constan en la lista siguiente y les será fijada la Patente a cada uno de conformidad con las clases y cuotas contenidas en la clasificación que va de seguidas, exceptuándose aquellos ramos que estén sujetos a impuestos especiales que fijará el Consejo Municipal. Lista... Denominación... Número... 61. Establos”.

El Artículo segundo de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal dictada por la misma Corporación y que también figura publicada en la Gaceta Municipal que corre en estas actuaciones dice así: “Son Rentas Municipales: Primero las patentes que establece la respectiva Ordenanza sobre el ejercicio de toda industria lucrativa”.

El artículo noveno de la Ordenanza sobre patentes de Industria y Comercio, dice: “Las clasificaciones se harán en todo el Distrito en los diez primeros días del mes de diciembre de cada año”.

Ahora bien: “Establo” es sitio cubierto para encerrar ganado. Del texto de las disposiciones del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda antes trascritas aparece que no es el inmueble cubierto en cualquier forma con palmas, tejas o zinc, independientemente del ganado que en él se encierre o no, lo que está gravado con impuesto municipal; al contrario, son las vaquerías o algo semejante lo que el Concejo Municipal cataloga entre las industrias con la denominación de “Establos”, a las cuales les impone una patente o contribución de acuerdo con la clasificación que haga de ellas la respectiva junta. No es aceptable que por el solo hecho de que un local cualquiera, cobertizo, enramada, pueda destinarse para encerrar ganado, aun cuando en la práctica no se

le dé tal aplicación dicha construcción o inmueble se clasifique entre las industrias, y recíprocamente que un lote de vacas y otra clase de ganado explotable que se mantenga a la intemperie o si quiera bajo árboles, no sea industria que cause patente municipal; es más conforme con la verdad y la lógica que tal arbitrio rentístico pese sobre el ganado mantenido en el establo, o cuando menos, sobre establo y ganado juntos.

Así pues, la patente establecida sobre el ramo de industria denominado "Establos" grava directamente el ganado en pie o de una manera indirecta y por anticipado sus productos y subproductos, tal como si se establecieran patentes sobre hatos o potreros; y precisamente los artículos de la Constitución antes citados prohíben a las Municipalidades crear esos impuestos o contribuciones.

392.

CSJ - SPA

18-11-65

G.F. N° 50, 1965, pp. 107-111

*Toda disposición municipal que cree impuestos sobre materias que no son de su competencia es nula por inconstitucional.*

Para decidir, la Corte observa:

Los artículos cuya nulidad se demanda rezan así:

*Artículo 6°* Se crea el Registro de la Propiedad de Bestias y Ganado Mayor. A los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la Prefectura y cada una de las Alcaldías de este Distrito, llevarán un registro en un Libro habilitado por el Juez a tal efecto, en el cual anotarán en orden numérico los traspasos y manifestaciones de propiedad sobre bestias y ganado mayor, con todas las determinaciones, hierro y marcas que lo distinguen".

*Artículo 7°* La inscripción en los Registro a que se refiere el artículo anterior, causará la tasa de tres bolívares (Bs. 3,00), por cada unidad con destino a las Rentas Municipales, conforme al artículo siguiente".

Con respecto a la calificación jurídica-fiscal de la exacción discutida, estimada como tasa por la Administración y como impuesto por la contribuyente, este Supremo Tribunal tiene establecido criterio, en reiterados casos sujetos a su examen, sobre la diferencia de uno y otro instituto; y al efecto, ha dicho, que nuestra legislación no define los conceptos de impuestos y de tasa; pero con las definiciones que la doctrina recoge en forma abundante se ha llegado a determinar la concurrencia de los elementos fundamentales que los distinguen. Conforme a la doctrina de la Corte, "puede considerarse el impuesto como toda prestación económica, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio, a todo aquello sujetos que se

encuentren dentro de los supuestos previstos por la Ley como hechos imponibles, con el objeto principal de arbitrar fondos para el sostenimiento de los servicios públicos, sin que los contribuyentes reciban, en cambio contraprestación específica alguna, o se materialice respecto a ellos una determinada actuación de la entidad pública que les concierne en forma individual”.

Ampliando aún más el concepto la sentencia de la Corte de fecha veintiuno de julio de 1965, dijo al comentar esta definición del impuesto: “Y, si se tiene en cuenta ante esta apreciación tradicional del impuesto, que la novísima Constitución de la República previene que “el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo” (artículo 223 de la Constitución), puede decirse que son impuestos todos aquellos tributos exigidos por el Estado en virtud de una Ley, con fines fiscales o extrafiscales, sin contraprestación específica o diferencial respecto del obligado, y cuyo hecho imponible es una expresión de la riqueza, por la posesión, adquisición, circulación o consumo de la misma, suficiente para manifestar la capacidad contributiva del sujeto”.

Al contrario, este Alto Tribunal ha considerado que son tasas aquellos tributos pagados al Estado en virtud de una Ley, como contraprestación de un servicio o por la realización de una actividad por parte del ente del derecho público respecto del particular.

Conforme a la noción que se ha expresado antes, en la tasa aparece un signo retributivo que está fuera de las características jurídicas del impuesto, pues éste no está condicionado por una prestación administrativa que se hace a título particular, sino al contrario, por los servicios que el Estado presta para atender a las necesidades públicas generales.

En el caso concreto, se confunde la base de imposición prevista por la Ley para la exigencia del tributo (determinación del bien cuya manifestación y traspaso de propiedad da lugar al tributo) con un supuesto servicio de la Administración.

En efecto, la base impositiva se da, con la declaración que debe hacer el contribuyente a la Administración de la existencia de los bienes sujetos a gravamen, producida la cual aparece el acto impositivo y con éste, la relación jurídico-tributaria entre el ente público y el particular que da origen a la aplicación del impuesto, pues el valor que se cobra a título de tasa no reúne tal carácter, ya que la materia de la propiedad de bestias y ganado mayor que la Ordenanza persigue regular, conforme a su misma denominación, no resulta protegida en dicha Ley, que sólo viene a gravar la manifestación y traspaso de los bienes declarados como propios por el contribuyente, operación ésta que tampoco puede ser gravada por el Municipio, por disponerlo así el artículo 34 de la Constitución, según el

cual aquél no podrá gravar los productos de la cría con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio.

En consecuencia, la exacción contemplada en la Ordenanza que se discute reúne los elementos constitutivos del impuesto, puesto que en ella se presentan y configuran, en primer lugar, la riqueza individual como materia imponible; el sujeto pasivo del impuesto, cuya capacidad contributiva se mide teniendo en cuenta los hechos y circunstancias que la determinan; el objeto del impuesto, tipificado en el presupuesto legal relacionado con la titularidad de un derecho real, constituido por los traspasos y manifestaciones de propiedad sobre bestias y ganado mayor; la base imponible, manifestada en la estimación y determinación de la especie cuyo registro de propiedad da lugar al tributo, y, por último, la tarifa, cuya aplicación progresiva se realiza en proporción al número de especies registradas, "constituida por el tipo impositivo de cuya aplicación a la base imponible surge la cuota tributaria".

Con relación a lo expuesto, se advierte, que según el artículo 34 de la Constitución, los Municipios están sujetos a las limitaciones establecidas para los Estados de la República en el artículo 18 de la misma, y, en consecuencia, no pueden crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos, conforme al ordinal 4º del citado artículo 18. Tal medida tiene su explicación en el postulado constitucional que atribuye al Poder Nacional, como materia propia de su competencia, la conservación y fomento de la producción ganadera de donde se infiere que la regla legal discutida aparece dentro de las limitaciones consagradas en el Estatuto Fundamental para impedir al Municipio intervenir en asuntos extraños a los de su competencia.

Por otra parte, conviene observar también que la Municipalidad autora de la Ordenanza impugnada, había dispuesto con anterioridad, en Resolución de fecha 30 de enero de 1961, cuya copia certificada corre al folio tres del expediente, gravar la salida del ganado vacuno procedente del Distrito Torres del Estado Lara, con el pago de los derechos fijados en la respectiva escala prevista en la misma Resolución; y en ella se establecía que "la cancelación de estos derechos se hará en el momento de legalizar el tránsito de propiedad ante la correspondiente Alcaldía o Prefectura, mediante Planilla que expida, bien el Presidente del Concejo o Junta Comunal, o quien esté autorizado a tal fin".

Este gravamen fue sustituido en el texto de la nueva Ordenanza que hoy se impugna; pero ahora se lo hace aparecer bajo la denominación de una "tasa" que tiene el mismo objeto de la carga anterior, o sea el de "gravar los traspasos y manifestaciones de propiedad sobre bestias y ganado mayor". Tal cambio en el nombre de la contribución, haciéndosela aparecer ahora como tasa en la Ordenanza impugnada, revela que el objeto de la sustitución del término legislativo, obedeció al propósito de simular el carácter impositivo de la

exacción. Prueba de ello está en la circunstancia, acreditada en autos, de que los comprobantes a planillas de cancelación expedidos por la Tesorería de Rentas del Distrito Torres, durante la vigencia de la Ordenanza impugnada, a favor de los señores Hugo Devolier y Mario Oropeza, que aparecen al folio 15 del expediente, expresan que el referido pago corresponde al "impuesto" causado por el traslado de animales Bovinos".

En virtud de lo expresado antes, y por cuanto el artículo 7º de la Ordenanza sobre Tasas de Certificaciones, Permisos y Registros, dictada por el Concejo Municipal del Distrito Torres del Estado Lara, el 22 de noviembre de 1961, crea para el Municipio una contribución que es sustancialmente un impuesto sobre el ganado en pie, contraviniendo así la norma contenida en el ordinal 4º del artículo 18 de la Constitución, aplicable al caso por mandato del artículo 34 *ejusdem*, procede su nulidad y también la del artículo 6º de la Ordenanza en cuestión, por la estrecha conexión que existe entre ambas disposiciones legales, todo de conformidad con lo previsto en el ordinal 10º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte.

En relación con el pedimento susidiario de que se condene a la Municipalidad, al reintegro de las sumas de dinero que haya recaudado indebidamente, por concepto del cobro de la contribución discutida, la Corte rechaza dicha solicitud, por considerar que ella no está ajustada a derecho.

393 . CSJ - SPA  
G.F. Nº 64, 1969, pp. 141-145

6-5-69

*La contribución que cobra el Municipio por res beneficiada, sin prestar este servicio, es inconstitucional porque el Municipio no puede gravar con impuestos productos de la cría antes de entrar en circulación y no puede considerarse tasa si el municipio no está prestando este Servicio.*

Como se insinúa en el párrafo transcrito, para decidir si esta contribución municipal colide o no con los ordinales 2º y 4º del artículo 18º de la Constitución y el artículo 34 de la misma, es necesario determinar, previamente, si ella es un impuesto o una tasa, pues las restricciones establecidas en dichas disposiciones legales no son aplicables indistintamente a ambas clases de contribuciones.

En efecto, al enumerar los ingresos de los Municipios, el contribuyente, deliberadamente, distingue entre las *tasas por el uso de sus bienes y servicios*: "las patentes sobre industria, comercio y vehículos"; "los *impuestos* sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos"; y los "demás *impuestos, tasas y contribuciones especiales*"



que los entes locales crearen “en conformidad con la Ley” (ordinales 2º, 3º y 6º del artículo 31 de la Constitución); y al definir la esfera de competencia del “Poder Nacional”, señala, además de otras exacciones que indica el mismo numeral, “los *impuestos, tasas* y rentas no atribuidas a los Estados y *Municipios*, que, con el carácter de contribuciones nacionales, creare la Ley” (artículo 136, ordinal 8º de la Constitución).

Es indudable, por tanto, que para el constituyente “impuestos” y tasas con especies diferentes del género “contribuciones”, y que, de consiguiente el intérprete está obligado a atribuir a dichos términos su significado propio al interpretar las disposiciones constitucionales en que ellos son usados.

El artículo 34 y los ordinales 2º y 4º del artículo 18 de la Constitución prohíben a los Municipios gravar “con otros *impuestos* que los ordinarios sobre detales de comercio”, o lo que es lo mismo, antes de entrar en circulación, “los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles” y, consecencialmente, “crear *impuestos* sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos”. Pero tales disposiciones no restringen la competencia de los entes locales para organizar y mantener en funcionamiento los servicios públicos que consideren necesario o conveniente crear en ejercicio de su autonomía, ni la potestad de que están investidos para restablecer y percibir las correspondientes tasas, de acuerdo con el ordinal 2º del artículo 31 de la Constitución.

Este ordinal vincula el concepto de las tasas a la existencia de bienes o servicios públicos municipales, cuyo *uso* sirve de justificación a la creación y cobro de las miamas, lo cual constituye una significativa alusión a la característica que, según la doctrina, es la clave para distinguir las *tasas de los impuestos*.

La Corte, en su jurisprudencia sobre la materia ha sustentado el criterio de que, cuando un ente territorial de derecho público, establece un servicio o destina un bien de uso público a la satisfacción de exigencia o necesidades colectivas, la contribución que recabe de quienes, particularmente, se sirvan de ellos, debe considerarse como una tasa y no como un impuesto, en razón de que las contribuciones de esta última especie, excluyen, por su propia naturaleza, la idea de retribución por una prestación, trato diferencial o servicios previos.

De acuerdo con lo expuesto, las contribuciones que imponen las autoridades municipales, a los usuarios por el uso de los puestos en los mercados públicos, o del personal, potreros, corrales, cavas y demás dependencias de los mataderos, aunque recaigan sobre personas cuyas actividades tengan por principal objeto... productos de la agricultura, la cría o la pesquería...”, no son *impuestos* ni son *tasas* destinadas a amortizar las inversiones hechas en aquellas instalaciones o sufragar los gastos del personal o de cualquier otra naturaleza, ocaionados para mantenerlas en servicio.

Por consiguiente, cuando una ordenanza dispone que se cobre una determinada contribución por *cada res* que sea *beneficiada* en la localidad, la intención del Legislador local puede entenderse en uno de estos dos sentidos: o como una manera de expresar el modo de calcular la tasa que debe pagarse a las autoridades municipales por su efectiva intervención en la muerte del animal y en preparación de los despojos de ésta para ofrecerlos al consumo, en los locales destinados al efecto, o como una forma de disimular, bajo la apariencia de una tasa que se cobra por dicho servicio, lo que, realmente, es un impuesto sobre productos de la cría, antes de ofrecerse al consumo.

Para resolver este dilema en un juicio como el presente, no basta cotejar la disposición cuya nulidad se pretende y las normas constitucionales con las que presuntamente colide, pues siempre es necesario descender al examen de cuestiones de hecho, las cuales la Corte no tiene necesidad de analizar, en la generalidad de los casos, cuando ejerce el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes.

En esta causa, el demandante alega que el Municipio del Distrito Giraldot no dispone de matadero propio, y que por ello los criadores, propietarios o detallistas tienen que utilizar los servicios de la Planta Ganadera de Maracay cuando quieren beneficiar animales destinados al consumo.

Para comprobar dicho aserto el actor produjo en el curso del juicio, los siguientes documentos:

a) varios recibos —firmados por el Recaudador de Rentas y sellados con el sello del Concejo Municipal— según los cuales la Administración de Rentas Municipales del nombrado Distrito recaudó de algunos particulares, durante los primeros meses del año 1967, una contribución de veinte bolívares (Bs. 20.00), *por el beneficio* de reses y de cuatro bolívares (Bs. 4,00) *por el beneficio* de cerdos;

b) dos “facturas” donde se hace constar que la Planta Ganadera de Maracay cargó a la cuenta de uno de sus clientes, dieciocho bolívares (Bs. 18,00) *por cada res beneficiada* por orden de éstos, y abonó a dicha cuenta el monto de la compra de algunos productos (cabezas de ganado, cueros y grasas); y,

c) Copia certificada del documento por el cual el Banco Agrícola y Pecuario adquirió del Gobierno Nacional, el Matadero Modelo de Maracay, establecimiento que según dicha escritura, está situado “al final de la Avenida de La Paz en la ciudad de Maracay, Distrito Girardot, y consta de edificios y maquinarias, estaciones de embarque, planta de hielo, cavas, playas de ganado y demás anexidades...”

Dichos documentos no fueron desconocidos ni tachados en el curso del proceso, y de ellos resulta que el dueño del referido matadero es el Banco Agrícola y Pecuario, y que sus empleados cobran los derechos correspondientes por cada res que se *beneficia*

en el establecimiento. Esos documentos demuestran, también, que, no obstante lo dicho, las autoridades municipales del mencionado Distrito, han venido cobrando el "impuesto sobre el beneficio de animales" previsto en el ordinal 3º del artículo 7º de la ordenanza en referencia, en conformidad con la tarifa establecida en el ordinal 26 del artículo 8º *ejusdem*.

La circunstancia de que el Legislador dé el nombre de *impuesto* a la referida contribución, no tiene para esta Sala la importancia que le atribuye el demandante, pues, es sabido que los Concejos Municipales al dictar sus ordenanzas, usan a veces ese vocablo sin tener en cuenta su exacto significado técnico. Sin embargo, si se observa que el verbo "beneficiar" en la acepción en que es usado en los ordinales aludidos en el párrafo anterior, tiene en nuestro derecho municipal un solo significado, pues, se refiere, concretamente, al conjunto de operaciones que es necesario ejecutar para dar muerte a un animal, descuartizarlo y preparar sus despojos en la forma más adecuada para su transporte y para ofrecerlo al consumo; que la Planta Ganadera de Maracay es el matadero de dicha ciudad; y que ese establecimiento percibe una retribución por el servicio que presta a los particulares, y no existe en los autos ninguna prueba que permita presumir que la contribución prevista en la Ordenanza, sea una parte de aquella retribución, la cual pudiera haberse reservado el Municipio como compensación por la explotación del servicio concedido al Banco Agrícola y Pecuario, en virtud de un contrato celebrado entre ellos; es forzoso concluir que la exacción fiscal cuya nulidad se solicita, no es una tasa sino un impuesto, puesto que el servicio que, aparentemente, le sirve de fundamento, no es prestado por el Municipio, sino por otra entidad que lo explota por su cuenta y cobra de los usuarios la respectiva retribución, según resulta de las pruebas producidas por el demandante.

Este impuesto se hace efectivo antes de que el producto obtenido del beneficio de ganado sea ofrecido al consumo, con la agravante de que, posteriormente, el mismo producto es objeto de otra imposición, en razón de que los establecimientos donde se le expende, están sujetos al pago de la patente de comercio respectiva, circunstancias éstas que han llevado a la Corte a la conclusión de que la contribución en referencia es contraria a las previsiones constitucionales antes aludidas, y que, por lo tanto, son inconstitucionales las disposiciones que la establecen.

394.

CSJ - SPA

26-7-72

G.O. N° 29960, 18-11-72, pp. 224.242-224.243

*La revisión y fiscalización del ganado por una autoridad municipal no puede estar sometida a contribución (tasa) municipal alguna.*

Para decidir, la Corte observa:

Las disposiciones impugnadas de la Ordenanza Adicional a la Ordenanza de Hacienda y Rentas Municipales del Distrito San Fernando del Estado Apure, establecen un mecanismo para la revisión y fiscalización de los hierros del ganado vacuno que sale de dicho Distrito con destino a los mercados de consumo del país y para el control, revisión y fiscalización del ganado porcino de la misma procedencia y con igual destino. En tal sentido cabe advertir, que tal actividad supone una inspección y comprobación de la propiedad ganadera y de las operaciones relacionadas con el traslado y tránsito de las referidas especies.

A este respecto, hay que destacar, en primer término, que el ordinal 18° del Artículo 136 de la Constitución atribuye a la competencia del Poder Nacional, "la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal"; y que, precisamente, uno de los medios o instrumentos creados por el Estado para el fomento y defensa de la producción, cualquiera que ésta sea (en el presente caso, la ganadera), es el de su política-fiscal, motivo por el cual, entre los mecanismos empleados por ésta, deben tenerse en cuenta, preferentemente los tratamientos fiscales de favor. Ello explica, el trato especial que el legislador nacional ha dado al problema creando una especie de inmunidad fiscal en beneficio del tráfico de la producción ganadera, como incentivo y estímulo al fomento de la misma. Este, por otra parte, ha sido postulado permanente de la política fiscal del Estado venezolano, consagrado por el constituyente en el ordinal 4° del artículo 18 de la Constitución, al establecer para los Estados la prohibición de "crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos", y hacer extensiva tal limitación a las Municipalidades, las que "no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio", conforme al artículo 34 de la misma Carta.

En este sentido, la gratuidad fiscal establecida para el cumplimiento de las formalidades exigidas por el Decreto-Ley N° 406 de fecha 7 de junio de 1952, sobre el registro nacional de hierros y señales, cualquiera que sea la índole de la autoridad Nacional o Municipal ante la cual se cumplan, se explica jurídicamente, en razón de que, por mandato constitucional, si "cada una de las ramas del Poder Público, tienen sus funciones propias", los órganos a los cuales incumbe su ejercicio, colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (Artículo 118 de la Constitución); y es obvio que, entre esos fines está el fomento de la producción ganadera del país el cual puede realizarse en la forma o por medio de los mecanismos más diversos, como el tratamiento fiscal favorable, entre otros. En consecuencia, la contribución denominada "tasa", creada por el legislador municipal del Distrito San Fernando

del Estado Apure, sin estar constitucional ni legalmente autorizado para ello, ya que la formalidad que le sirve de supuesto de hecho como fundamento del tributo, está legalmente exenta del pago de derecho alguno, resulta ser, material y objetivamente en sus efectos prácticos, un impuesto a la salida de ganado, contrario, por lo demás, a la prohibición establecida en el artículo 34 de la Constitución de la República.

Se concluye, por tanto, que las formalidades previstas en las disposiciones impugnadas, para el control, revisión y fiscalización del ganado que sale del Distrito San Fernando con destino a otros mercados, no pueden estar sometidas a contribución municipal alguna porque: si la finalidad de dichas disposiciones es la de prestar la colaboración que entre sí se deben los órganos del Poder Público, de acuerdo a los términos de la Constitución, para hacer efectivos los fines del aludido Decreto-Ley, esa colaboración no tendría por qué hacerse mediante el pago del servicio que se presta, por prohibirlo así, expresamente, el instrumento legal últimamente citado (artículo 35); y si, en cambio, en los artículos 1º y 2º de la Ordenanza que crean la "tasa" por la realización de las mencionadas formalidades de control y revisión del ganado, se oculta a intención del legislador municipal de gravar con un impuesto de salida del ganado del Distrito San Fernando, es evidente que, según el concepto que la Sala tiene al respecto, al proceder en esta forma, se incurre en el vicio de inconstitucionalidad denunciado, que afecta a la prohibición establecida en el citado ordinal 4º del artículo 18 y en el artículo 34 de la Carta Fundamental.

Por otra parte, la legislación relativa al control de las operaciones que tienen que ver con el transporte de ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales y de los hierros y señales que lo distinguen, según nuestro ordenamiento jurídico, está sometida a la institución del Registro Público, cualquiera que sea el objeto o la materia de éste y está reservada a la competencia del Poder Nacional, conforme a lo mandado por el ordinal 24º del artículo 136 de la Constitución.

En tal virtud, todo cuanto concierne al transporte y traslado de ese tipo de propiedad tan especial como es la ganadería y a la revisión y fiscalización de sus marcas y señales características, está regido por el Decreto-Ley N° 406 de fecha 7 de junio de 1952 sobre el Registro Nacional de Hierros y Señales. Ahora bien, las normas del referido Decreto-Ley creadora de tributos, causados o que se causen por el Registro Público de la propiedad a que él se refiere, son las siguientes: el artículo 21 "in fine", establece que "la solicitud causará un derecho de cien bolívares (Bs. 100,00) pagaderos en estampillas y por medio de planillas", en la respectiva Oficina Subalterna de Registro; el artículo 26 *ejusdem*, prevé que "cada traspaso de propiedad de hierro causará un derecho de cien bolívares (Bs. 100,00), pagaderos en la forma establecida para el pago

de los derechos de registro, sin perjuicio de pago de los derechos ordinarios, por razón de monto de la operación pactada"; y el artículo 29, dispone que "con excepción de los previstos en los artículos 21 y 26, ninguna de las formalidades establecidas en el presente Decreto, causará derecho alguno".

Ahora bien, entre dichas formalidades, debe mencionarse la contemplada en el artículo 35 *ejusdem*, el cual previene: "Toda persona que desee transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales, deberá estar provista de una guía que le expedirá la Primera Autoridad Civil del Municipio, en modelos suministrados por el Ministerio de Agricultura y Cría, en la cual se hará constar el nombre del propietario; el hierro, señal, cantidad, sexo, color, procedencia y destino del ganado; el nombre del conductor y si fuere el caso, las características del vehículo en que se efectuará el transporte. El solicitante deberá acreditar la propiedad del ganado, y si no fuere el propietario, deberá exhibir una autorización de éste".

Como consecuencia de lo expuesto, es evidente que la revisión y fiscalización, en los sitios acondicionados al efecto, de los hierros y señales de los ganados vacunos y porcinos, procedentes del Distrito San Fernando del Estado Apure y con destino a los mercados de consumo del país, que los artículos 1º y 2º de la Ordenanza impugnada erigen en supuestos de hecho de una "tasa" fija por cada animal, vendría a tener por finalidad, la expedición, por parte de la Primera Autoridad Civil del Municipio, de la guía ordenada por el artículo 35 del citado Decreto-Ley, para "transportar ganado de un lugar a otro, situado fuera de los límites municipales". Es lógico concluir, por consiguiente, que la revisión y fiscalización de los hierros de los ganados procedentes del Distrito San Fernando y con destino a los mercados de consumo del país, a que se contraen las disposiciones impugnadas, suponen, en efecto, la obligación de comprobar, por parte de la Primera Autoridad Civil del Municipio, de todos los extremos exigidos por el artículo 35 para la expedición de la guía correspondiente. En consecuencia, al erigir el legislador municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure, en supuestos de hecho de una "tasa", en beneficio del Fisco Municipal, el cumplimiento de las formalidades establecidas al efecto por el citado Decreto-Ley sobre Registro Nacional de Hierros y Señales, ha quebrantado lo dispuesto por el artículo 29 de este último estatuto e invadido, por consiguiente, la esfera de competencia del Poder Nacional, a tenor de lo previsto en el ordinal 24º del artículo 136 de la Carta Fundamental.

En relación con el Acuerdo impugnado, es de notar que la actuación así denominada corresponde a una decisión tomada en la sesión extraordinaria del Concejo Municipal del Distrito Achaguas del Estado Apure, celebrada el 22 de junio de 1965, en la cual se acordó, entre otras cosas derogar el Decreto-Ley sobre la expor-

tación del ganado, por estar prohibido por la Constitución y se aprobó lanzar otro Decreto, cobrando una tasa de Bs. 2,00 por unidad de vacuno y Bs. 1,00 por cada cerdo, que salgan del Distrito por concepto de revisión de hierros y señales. Ahora bien, del acta correspondiente no aparece que se haya conformado plenamente el nuevo decreto sobre exportación de ganado, motivo por el cual, no estando comprobada en los autos la existencia del acto cuestionando la Corte declara que no tiene materia sobre que decidir en este punto de la controversia.

### I. *Impuestos a la Navegación*

395.

CF

22-2-60

G.F. N° 27, Vol. I, 1960, p. 109

*Siendo la navegación competencia del Poder Nacional, la creación de impuestos municipales sobre la materia, es nulo.*

La navegación, de acuerdo al número 26 del artículo 60 de la Constitución Nacional es materia atribuida al Poder Nacional; y la creación de impuestos a la misma compete igualmente a este Poder por disposición del número 15 del mismo artículo 60. En uso de esa competencia, la actividad de la navegación está regida por Ley del 9 de agosto de 1944 y en el Reglamento de la misma se establecen los derechos por la expedición de patentes y licencias. Por la Ley de Aduanas del 28 de agosto de 1949 se determina lo relacionado con el comercio marítimo exterior y de cabotaje. Y en el Decreto Ejecutivo de 11 de diciembre de 1939 se precisa la tarifa de derechos portuarios en Puerto Sucre. Ahora bien, por virtud del artículo 40 de la Constitución Nacional el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional; y en el art. 41 de la misma se establece de modo imperativo que: "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". De consiguiente, al fijar el art. 65 de la Ordenanza en cuestión, el impuesto especial por el toque de vapores en Puerto Sucre y utilizar precisamente esa expresión "toque en el puerto" lo mismo que al someter a control o vigilancia las entradas de buques a los fines del pago del impuesto municipal referido, está gravando con un impuesto la navegación y legislando sobre una materia de la exclusiva competencia del Poder Nacional; y tal facultad escapa a la acción legal del Poder Municipal, al que, por órgano del Concejo Municipal, en el ejercicio de la autonomía que consagra la Carta Fundamental, concierne lo relativo al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restriccio-

nes que las establecidas por la Constitución. Entre esas restricciones está la relativa a la navegación, por lo que el referido impuesto indudablemente colide con los numerales 15 y 26 del artículo 60 de la Constitución, por ser atribuciones del Poder Nacional, la creación, recaudación, inspección y fiscalización de los impuestos sobre naves y navegación, así como también, el transporte terrestre, marítimo, aéreo, fluvial y lacustre.

### J. *Impuestos a la Importación*

396. CFC - SPA 8-12-38  
M. 1939, p. 370

*Las Municipalidades no tienen competencia para establecer "patentes de Importación".*

1º Dice el ordinal 13 del artículo 15 de la Constitución Nacional: que los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal: "...todo lo relativo al régimen de Aduanas para el cobro de derechos de importación, los cuales percibirá íntegramente el Fisco Nacional, lo mismo que los de tránsito de mercancías que pasen para el extranjero viniendo también del extranjero..."

2º Por el ordinal 3º del artículo 18 de la Constitución Nacional las Municipalidades organizarán sus rentas con las restricciones enumeradas en el párrafo 4º, Nº 3 del artículo 17. Y este artículo en dichos párrafos y número, dice que es de la competencia de los Estados organizar sus rentas, pero sujetándose en cuanto a impuestos y demás contribuciones que establezcan sus Asambleas Legislativas a las restricciones siguientes:

"a) Los Estados no pueden crear Aduanas, pues no habrá sino las nacionales, ni pueden cobrar impuestos de importación ni de exportación, ni de tránsito sobre mercancías extranjeras, de paso para el territorio extranjero; ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales; ni sobre aquellas que sean de la competencia Municipal, según el artículo 18".

"c) No pueden pechar los frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, antes de ofrecerse al consumo; ni prohibir el consumo de las cosas que se produzcan fuera del Estado, ni gravarlos con impuestos diferentes de los que se paguen por el de las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad".

3º Por la simple lectura de las disposiciones preinsertas se evidencia que aquellos dos artículos de la Ordenanza Municipal del Distrito Sucre, al gravar la importación de Mercaderías y de víveres provenientes tanto del exterior como del interior, con una patente de un tanto por ciento sobre el monto de las facturas respectivas,



violan las prohibiciones que la Constitución Nacional impone a los Estados y también a sus Municipalidades, de cobrar derechos de importación, ni de tránsito sobre mercancías provenientes del extranjero, ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales; de pechar frutos, artefactos, productos u otra clase de mercancías nacionales o extranjeras antes de ofrecerse al consumo y de gravarlas con impuestos diferentes de los que se paguen por las mismas cosas cuando sean producidas en la localidad.

397. CFC - SPA  
M. 1941, pp. 211-212

8-8-40

*Todo lo que se relacione con las Aduanas es competencia del Poder Nacional, por lo tanto todo impuesto Municipal sobre esta materia es inconstitucional.*

b) Ahora bien: las entidades autónomas que integran la Unión Venezolana, en el pacto fundamental que las organiza, han convenido en reservar a la competencia federal, entre otras facultades y atribuciones, todas las relativas al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre; a los muelles y a las obras para desembarque en los puertos (inc. 12, art. 15); y también todo cuando se relacione con el régimen de Aduanas para el cobro de derechos de importación, los cuales percibirá íntegramente el Fisco Nacional, lo mismo que los de tránsito de mercancías (ord. 13. ib.)

c) En el primero de los mentados casos, las entidades pactantes declaran que *no podrá restringirse con impuestos o privilegios la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido para ello obras especiales; y en el segundo, que todo lo concerniente a la materia aduanera estará regido por leyes nacionales.*

d) En este orden de ideas, la propia Constitución Nacional, al determinar la competencia de los Estados prescribe, que éstos no pueden crear Aduanas, pues sólo habrá las nacionales; ni pueden cobrar impuestos de importación ni de exportación, ni de tránsito; ni sobre las demás materias rentísticas que constituyen impuestos federales; ni pueden pechar el tránsito de ganados, artefactos o productos de otros Estados, ni las cosas, cualquiera sea su procedencia, que pasan para otro Estado; ni pueden, finalmente, pechar los frutos, artefactos, productos y otra clase de mercancías nacionales o extranjeras, *antes de ofrecerse al consumo* (letras a, b, c, inc. 3, parág. 4, art. 17).

e. Por último, la autonomía municipal, en lo concerniente a su régimen económico y administrativo, no es mayor que la de los Estados en punto a las reservas conferidas al Poder Federal; y

por ello, aquella tiene sobre el particular las mismas restricciones constitucionales que se han enumerado (inc. 3, art. 18).

f. Y como es de principio y de precepto que a ninguna autoridad le está permitido extender su radio de acción más allá de los precisos límites que le han sido señalados, pues toda extralimitación constituye usurpación de funciones, es obvio que la Municipalidad del Distrito Colina del Estado Falcón, al pechar, como lo ha hecho, las operaciones llamadas de *Alijo* —embarque y desembarque de mercaderías por el puerto de La Vela— ha invadido el campo propio del Poder Federal, y ha incurrido, por lo mismo, en la sanción del artículo 42 de la Constitución Nacional.

Y por cuanto la materia de autos cae bajo el dominio de este Supremo Tribunal; por tanto, administrando justicia por autoridad del artículo 123 (incs. 9 y 11) de la Constitución Nacional se declara la nulidad del impuesto de *Alijo* establecido por la Ordenanza de Rentas Municipales del Distrito Colina del Estado Falcón, por su evidente colisión con los susodichos preceptos constitucionales.

#### K. *Impuestos al Tráfico de Bienes*

398. CSJ - SPA 5-6-67  
G.F. N° 56, 1967, pp. 163-165

*Pechar con impuestos locales el tránsito de bienes de una localidad a otra, es una violación a la integridad orgánica de la República.*

Es criterio acogido en nuestra legislación procesal y sustentado por la jurisprudencia de los tribunales nacionales en todos sus grados y jurisdicciones, que el conocimiento y decisión de las cuestiones de competencia debe preceder a la de cualquier otra que junto con ellas sea planteada en el curso del juicio. Aplicando tal criterio al caso de autos, la Corte desestima el carácter previo atribuido por los demandantes al punto planteado en primer término en su solicitud, y entra directamente el examen de la validez del acuerdo, dentro del cuadro de la normativa constitucional, por considerar que lo que, fundamentalmente, se cuestiona en el presente caso, es la competencia de las Municipalidades para sancionar un acto como el que es objeto de la presente decisión.

Las disposiciones del acuerdo afectan el intercambio comercial entre los Distritos Barinas, Obispos y Pedraza, por una parte, y el resto de la República, por la otra, pues, desde la fecha misma de su promulgación, la madera en rolas que se produce dentro de sus respectivos territorios no puede salir de ellos sin autorización de los funcionarios fiscales encargados de recaudar las contribuciones establecidas en el acuerdo, y previo el pago de las mismas en las alcabalas de Santo Domingo y Boconoíto.

Ahora bien, para los autores de la Carta Fundamental, la prosperidad del comercio y las industrias, el aumento de la producción y el desarrollo integral de la economía del país, dependen básicamente de que toda la superficie a que se extiende la Soberanía nacional, forme un solo y vasto mercado al cual tengan acceso, sin trabas surgidas de barreras, arancelarias internas, al igual que los artículos importados, los que se producen en cualesquiera de las regiones que forman el mapa geográfico de la Nación. El constituyente considera que la libertad del comercio tiene como obligado y lógico complemento la libre circulación de los bienes en todo el territorio nacional, y si los Estados y Municipalidades en ejercicio de la autonomía que les es reconocida, pudieran gravar a su antojo la entrada o salida de los bienes que se producen dentro o fuera de sus límites, desconociendo esa realidad, se afectaría la integridad orgánica de la República, que es una e indivisible como entidad política y unidad económica, en cuanto a los fines y propósitos señalados como metas esenciales en el prólogo de la Constitución.

Por ello puede decirse que se violan los principios esenciales del ordenamiento jurídico sobre el que descansa la organización política, económica y social de la Nación, antes que una determinada norma constitucional, cuando algún órgano estatal o municipal, interpretando erradamente los intereses que representa, pretende crear una fuente de ingresos pechando el tránsito de bienes por un determinado punto de su territorio, particularmente si, como en el caso de autos, aquéllos pueden también provenir de otras jurisdicciones.

Concretando estas consideraciones a una de las denuncias hechas en la solicitud es, además evidente que la producción y movilización de productos forestales, pasó a ser materia rentística reservada a la competencia nacional, desde que la Ley Forestal de Suelos y Aguas gravó tales actividades con los impuestos establecidos en sus artículos 105 y 106; y que, en razón de ello, cualquier impuesto estatal o municipal que grave la "producción" o la "movilización" de productos forestales, como lo hace el acuerdo impugnado, es manifiestamente contrario a la prohibición establecida en el ordinal 1º del artículo 18 de la Constitución.

L. *Impuestos sobre apuestas lícitas*

399.

CF

21-12-60

G.F. N° 30, 1960, pp. 126-136

*Las municipalidades tienen competencia para gravar las actividades lucrativas constituidas por las apuestas lícitas sea que se pacten con motivo de espectáculos públicos o independientemente de ellos.*

La cuestión a resolver en el presente proceso estriba en determinar si es o no inconstitucional la imposición establecida por el Concejo Municipal que aparece publicada en la Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal, número 88 extra, del 26 de octubre de 1959. Al efecto se observa:

La Constitución Nacional consagra, en su artículo 40, la distribución del Poder Público entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional. Cada uno de estos Poderes tiene fijadas, en la propia Constitución, sus atribuciones específicas y fundamentales, conforme a las cuales, y a las demás facultades que les fijen las leyes, han de regir su actuación; so pena de que, si alguno de sus actos extralimita esas atribuciones, incurran en la usurpación de atribuciones previstas en el artículo 41 *ejusdem*.

En relación con las Municipalidades, la Constitución establece, en su artículo 18 que el Poder Municipal lo ejercerá en cada Distrito de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, un Concejo Municipal, autónomo en lo que concierne al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas en la Constitución.

La materia impositiva entra también dentro de la reglamentación constitucional de los Poderes Públicos. En efecto, en el ordinal 15 del artículo 60 de la Constitución se dispone que es de la competencia del Poder Nacional la *creación*, recaudación, inspección y fiscalización de los *impuestos*, contribuciones y demás rentas *no atribuidas* a los Estados o a las *Municipalidades*.

En consecuencia, para resolver el caso de autos, que es de naturaleza impositiva, es necesario analizar si tal imposición creada por el Poder Municipal del Distrito Federal en la referida Ordenanza de Impuesto sobre las Apuestas Lícitas, entra dentro de la facultad impositiva que a las Municipalidades les atribuye la Constitución.

Según el ordinal 4º del artículo 21 *ejusdem*, es de la competencia de las Municipalidades organizar y administrar sus rentas e ingresos, *provenientes de los siguientes ramos*:

a) Patentes sobre la industria, el comercio y los vehículos.

Los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles sólo estarán sujetos a los impuestos municipales sobre detalles de comercio.

b) Los productos de la venta, arrendamiento o explotación de ejidos y de bienes propios.

c) Servicios públicos municipales.

d) El producto de las penas pecuniarias que impongan las autoridades municipales, y el de las que en virtud de las leyes especiales se destinen al fisco municipal.

e) Inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

Son, pues, los mencionados ramos los únicos de donde pueden nutrirse, mediante los respectivos impuestos, las rentas de las Muni-

cipalidades. Y sólo de tales ramos y no otros, ya que, conforme a la ya citada norma del artículo 60 (ordinal 15) de la Constitución, la materia impositiva no atribuida a los Estados o a las Municipalidades, es de la competencia del Poder Nacional. Cabe advertir, sin embargo, que la determinación y detalle de las diversas materias que dentro de cada uno de los citados ramos han de ser objeto del impuesto, es de la competencia de las municipalidades, ya que la Constitución no puede, por su carácter de Ley fundamental, entrar en tales especificaciones.

De manera que es cuestión fundamental para la decisión del problema de autos determinar si la imposición contenida en la referida Ordenanza, encaja dentro de alguno de los ramos impositivos atribuidos al Poder Municipal por la Constitución Nacional. En este sentido se observa:

El artículo 1º de la Ordenanza que se analiza dispone: "Se establece un impuesto del 10 por ciento sobre el valor de las *apuestas* lícitas que se pacten con motivo de los espectáculos públicos permitidos en jurisdicción de este Distrito".

A su vez, el artículo 2º *ejusdem* considera como sujetos de este impuesto a "todas las personas que participen en las apuestas que se formulen en dichos espectáculos".

Y, finalmente, el artículo 3º de la misma Ordenanza dispone: "Forman parte del objeto de este impuesto, las apuestas que se formulen con ocasión de las carreras de caballos, partidos de fútbol, beisbol, boseo, riñas de gallos, y demás similares y cuyos boletos y formularios se expendan en esta misma jurisdicción".

De las normas transcritas claramente se deduce que el *objeto* fundamental sobre el que recae el impuesto establecido en la mencionada Ordenanza, son las *apuestas lícitas*. Pero no todas las apuestas lícitas, sino únicamente aquellas que se pacten con motivo de *espectáculos públicos* permitidos en jurisdicción de este Distrito.

Ahora bien, ¿pueden ser objeto de gravamen municipal estas apuestas? Aquí estriba precisamente la base de la cuestión a resolver. Para ello hay que determinar, en primer lugar, si las *apuestas lícitas*, aisladamente consideradas, esto es, sin vinculación alguna con espectáculos públicos, pueden ser gravadas por impuestos municipales; y, si esto resultare afirmativo, sería preciso considerar si las *apuestas lícitas*, pactadas *con motivo* de espectáculos públicos, podrían ser igualmente materia de imposición municipal.

Para resolver el primero de los presupuestos que anteceden esto es, la posibilidad por parte del Poder Municipal, de gravar o no las apuestas en general, hay que determinar, en primer término, el concepto mismo y la naturaleza jurídica de la apuesta.

No existe duda alguna de que la apuesta es un contrato; y, dentro de los contratos, ha de estimarse como contrato aleatorio. En efecto, es sabido que los contratos onerosos pueden ser conmu-

tativos o aleatorios; en los conmutativos se entienden implícitamente equivalentes la prestación y la contraprestación, al paso que en los aleatorios interviene el factor *riesgo* en forma tal que la prestación y la contraprestación pueden resultar en definitiva, inequivalentes.

Los contratos conmutativos son, pues, contratos de prestaciones fijas y definidas, y los aleatorios, de prestaciones variables o inicialmente indefinidas. Pero en todo caso, en los contratos aleatorios no es la obligación, sino las ganancias o pérdidas, las que están subordinadas al acontecimiento futuro e incierto: el contrato es perfecto desde el primer momento.

En los contratos aleatorios se incluyen, además de la apuesta, los seguros, el juego y la renta vitalicia, cuya regulación corresponde a la legislación civil o mercantil. En este sentido, pues, puede considerarse, como también lo estima el dictámen del Procurador de la Nación, que la apuesta propiamente dicha encaja dentro del concepto de contrato aleatorio que se define en el artículo 1136 del Código Civil en los términos siguientes: "El contrato es aleatorio, cuando "para ambos contratantes o para uno de ellos, la ventaja depende de un hecho "casual".

Como *contrato aleatorio*, la naturaleza jurídica de la apuesta es similar a la de los juegos de suerte, azar o envite, a la de las loterías, e incluso a la del seguro, figuras contractuales aleatorias enunciadas en los Capítulos I y II del Título XVII, Libro Tercero del Código Civil.

Por consiguiente, pues, la apuesta constituye una figura jurídica contractual, y como tal, susceptible de realización normal dentro del campo civil y mercantil. Nada obsta, por consiguiente, a que cualquier persona natural o jurídica se dedique a la explotación del ramo de apuestas, con fines lucrativos, de la misma manera que puede dedicarse a la explotación de juegos lícitos, de loterías, de seguros, de sorteos y rifas, o de otros contratos aleatorios legalmente reconocidos por la Ley, y que normalmente funcionan en todo el territorio nacional.

En otros países latinoamericanos, entre ellos Colombia, se mantienen, dentro del régimen impositivo municipal, gravámenes sobre *juegos* permitidos. Así aparece en exposición que hace el autor colombiano Gustavo Samper Bernal en su obra "Régimen Tributario de los Municipios en Colombia", (Pág. 74) cuando afirma: "Más importancia para el fisco municipal tiene el impuesto sobre juegos permitidos, ya que son muy pocos los Distritos en donde éstos no funcionan. Sobre la licitud de los juegos es preciso ver las Ordenanzas de cada Departamento, ya que es en el Código de Policía en donde se encuentra reglamentada esta materia. Por lo general se prohíben los juegos de suerte y azar, es decir, todos aquellos en que la inteligencia del común de los jugadores, suponiéndolos de buena fe, no puede inclinar la suerte en su favor. (El dado).

“Los juegos permitidos, —continúa el nombrado autor—, son aquellos en que el azar no interviene para nada. Todas las combinaciones de estos juegos se pueden prever y en ellos interviene la destreza de los jugadores y el conocimiento de éstos. Como juegos permitidos se pueden citar los encuentros deportivos con apuestas mutuas, football, tennis, basket-ball, etc., las carreras de caballos y de galgos, las riñas de gallos, el billar, el tresillo, pocker, el bolo o boliche, las loterías de carteles y las rifas. En estas dos últimas interviene la suerte, pero por su reglamentación se sabe de antemano que quien tenga determinado número o determinado tablero ha de ganar.

Hay otros juegos permitidos, —añade—, como la ruleta, que se establecen en ciertos Municipios en las festividades anuales y que por tanto son transitorios; estos juegos pueden gravarse con un impuesto global y vender en pública subasta a los particulares el impuesto para que éstos se encarguen de recaudarlo. Estos impuestos ocasionales no tienen importancia para las finanzas Municipales, ya que generalmente se destinan al arreglo de las poblaciones para recibir a sus visitantes en los días festivos y de ferias.

“Los juegos permitidos, —concluye el expositor—, pueden ser gravados según las características de los Municipios y la mayor o menor afición al juego que en ellos se note; es de advertir que este impuesto es esencialmente moralizador, ya que persigue ante todo acabar con el hábito del juego que es eminentemente nocivo para una sociedad tan empobrecida como la nuestra”.

Sentado, pues, que legalmente puede establecerse la explotación lucrativa del ramo de apuestas lícitas, resulta indudable que, la Municipalidad en cuya circunscripción se establecieron, tiene la facultad de gravar dicha explotación o negocio. En efecto, el ya citado artículo 21, ordinal 4º de la Constitución Nacional atribuye a la competencia de las Municipalidades la organización de sus rentas e ingresos provenientes de los ramos allí determinados. Pero, como ya se ha expresado, corresponde a las Municipalidades determinar las diversas materias y actividades que han de integrar los referidos ramos. Así vemos que la Constitución enuncia en la citada disposición la facultad impositiva que tienen las Municipalidades en los ramos de industria, comercio, vehículos, inmuebles urbanos, espectáculos públicos, etc.; pero las diversas especies que han de integrar cada uno de esos ramos los determinará la Municipalidad al establecer los impuestos respectivos. Así, vemos, por ejemplo, que la Ordenanza de Industria y Comercio de la Municipalidad del Distrito Federal, de 24 de septiembre de 1958 publicada en la Gaceta Municipal Extra 56, del 17 de noviembre del mismo año, extiende su ámbito de aplicación a las actividades Industriales, Comerciales o de índole similar ejercida en el Distrito Federal por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos (artículo 1º), determinándose en el artículo 8 las normas, tarifas y porcentajes para la fijación

del respectivo impuesto a las actividades que por orden alfabético allí se mencionan.

Ahora bien, la forma legislativa de establecer los impuestos en los diversos ramos que constitucionalmente pueden gravar las Municipalidades queda también al criterio de ellas; y así, bien pueden establecer Ordenanzas para todo un ramo (de industria y comercio, por ejemplo), o bien establecer Ordenanzas especiales para determinadas actividades o materias integradas dentro de dichos ramos. Así vemos cómo en el Dtto. Federal existen Ordenanzas autónomas y especiales sobre Propaganda Comercial, sobre Abasto Hidrico, sobre Expendio de Gasolina, sobre Mercados Ordinarios y Libres, etc.

Dentro de estos principios, la Municipalidad del Distrito Federal decidió gravar, por medio de la Ordenanza sobre Apuestas Lícitas, la *actividad lucrativa* constituida por tales apuestas, la cual, como se ha visto, constituye una actividad lícita que puede ser explotada por cualquier persona, de la misma manera que se admite la explotación de los otros contratos aleatorios: rifas, juegos, loterías, seguros, etc. Pero, en uso de su facultad impositiva, podría la Municipalidad establecer tal gravamen dentro de la vigente Ordenanza de Patente de Industria y Comercio (cuyo artículo 1º se extiende a toda *actividad lucrativa*) o bien elaborar específicamente, como lo hizo, una Ordenanza para el gravamen de esa actividad.

Como resumen de lo anteriormente expuesto se puede concluir: a) que las apuestas, como integrantes de la figura jurídica del contrato aleatorio, pueden ser legalmente explotadas como actividad lucrativa; b) que las Municipalidades pueden establecer impuestos sobre las apuestas que con el carácter expresado de fin lucrativo se instalen dentro del territorio de sus respectivas circunscripciones; c) que tal imposición puede hacerse mediante Ordenanza dictada especialmente para tal fin.

Sentado lo anterior, resta ahora analizar, en relación con la Ordenanza cuya nulidad se solicita, si es igualmente legal el impuesto municipal sobre las *apuestas lícitas que se pacten con motivo de espectáculos públicos*. Al efecto se observa: el solicitante de la nulidad de la referida Ordenanza sostiene que “no se puede confundir el espectáculo público con la apuesta pactada con motivo de un espectáculo público” (subrayado del demandante). A su vez el Procurador de la Nación afirma en su dictamen: “En concepto de esta Procuraduría no puede considerarse la apuesta como un elemento integrante del espectáculo”. Tales criterios son igualmente compartidos por la Corte. En efecto, según ya ha sido analizado, la apuesta, como actividad lícita lucrativa, puede ser legalmente explotada. Esta explotación lucrativa puede realizarse en forma autónoma, independiente, como cualquiera otra actividad lucrativa de carácter aleatorio, tales como loterías, juegos y seguros. Tales actividades, por sí mismas no constituyen un *espectáculo público*



ni podrían gravarse como tales. Pero, así mismo, las apuestas, como los juegos, pueden ser vinculados, o mejor dicho, *motivadas*, por un *espectáculo público*, sin que haya lugar a confundir la actividad lucrativa aleatoria con la actividad propia e inherente al espectáculo público. En efecto: con motivo de un espectáculo público, explotado por el empresario "A", y en vinculación estrecha con el mismo, puede el empresario "B", establecer un negocio de apuestas. En tal supuesto, es procedente la imposición municipal, en forma independiente, a cada una de esas explotaciones lucrativas. Así mismo, el propio empresario "A", dueño de la explotación de un espectáculo público por el cual paga determinado impuesto como espectáculo, puede establecer, en relación con el mismo, la explotación de un ramo de apuestas. En este caso también, cada una de esas actividades lucrativas soportará la carga del respectivo impuesto.

Tal independencia impositiva es confirmada por disposiciones de la propia Ordenanza que rige en el Distrito Federal sobre Patentes de Industria y Comercio. En efecto, en la clasificación de actividades lucrativas gravables en dicha Ordenanza (artículo 8º) se contempla al siguiente:

"Ventas que se efectúen por medio de *Sorteos o Rifas*: Además de la *patente que paga el establecimiento*. Por cada sorteo de bienes cuyo precio no excede de Bs. 10.000,00 el 1 por ciento sobre el varlor de la emisión total de billetes.

O sea que, según esta Ordenanza Municipal, las actividades lucrativas referentes a ventas por sorteos o rifas (contratos aleatorios), son objeto de una diferente imposición: una que corresponde al propio establecimiento o negocio en sí, y otra que grava el sorteo o la rifa.

Igual distinción habría de hacerse en los casos de apuestas que se pacten con motivo de un espectáculo público: el impuesto que corresponda al espectáculo y el que se establezca para las apuestas, independientemente de que una y otra actividad sean explotadas por el mismo o por diferentes empresarios.

Otra interpretación conduciría a la conclusión de que las apuestas, como actividad autónoma, podrían ser gravadas; en cambio, las realizadas con motivo de un espectáculo público, no podrían serlo; y en este último caso, se burlaría el impuesto que es lícito establecer sobre las apuestas, como actividad lícita lucrativa.

Los anteriores razonamientos conducen, pues, a la conclusión general, de que sí pueden ser gravadas las apuestas lícitas que se pacten con motivo de espectáculos públicos o independientemente de los mismos. Lo que sí es cierto en este caso, es que la apuesta no puede ser gravada como espectáculo público, ya que en sí no lo es; sino como actividad lícita lucrativa y de acuerdo con la letra a), ordinal 4º, artículo 21 de la Constitución.

Por consiguiente, al elaborar el Concejo Municipal la Ordenanza de Impuestos sobre las Apuestas Lícitas, que se contrae a aquellas

que se pacten con motivo de los espectáculos públicos permitidos en jurisdicción del Distrito Federal, actuó dentro de las normas constitucionales que le atribuyen facultad, como institución pública autónoma, para establecer su régimen fiscal y organizar y administrar sus rentas e ingresos provenientes de los ramos que se señalan en el ordinal 4º del artículo 21 de la Constitución, derecho que ha reglamentado la Municipalidad del Distrito Federal en los términos, formas y condiciones que se expresa en la referida Ordenanza, y con la cual se ha perseguido una doble finalidad: recabar mayor renta para la Hacienda Municipal, y reprimir en parte el hábito del juego, cuyo exceso es evidentemente nocivo en todo medio social.

Por no haber sido planteado en la solicitud de nulidad, ni estar relacionado con el problema de la misma, la Corte se abstiene de resolver el alegato que hace el actor en sus informes, al sostener, por las razones que allí expone, que las disposiciones de la referida Ordenanza no pueden ser aplicadas al Instituto Nacional de Hipódromos.

400.

CSJ - SPA  
G.F. N° 42, 1963, pp. 303-306

14-11-63

*El impuesto municipal sobre apuestas lícitas tiene como base tributaria al monto de las apuestas lícitas y en las Ordenanzas que lo establecen no se legisla sobre el régimen de las apuestas.*

Dos cuestiones fundamentales aparecen planteadas en la solicitud de nulidad de la referida Ordenanza sobre las Apuestas Lícitas sancionada por la Municipalidad del Distrito Federal: la primera, basada en la aplicación de dicha Ordenanza al Instituto Nacional de Hipódromos; la segunda, fundada en el alegato de que, conforme a la Constitución vigente, la legislación sobre hipódromos y apuestas en general es privativa del Poder Nacional y no de las Municipalidades. Por consiguiente, es necesario analizar por separado ambas fundamentaciones de la nulidad demandada.

1. Según ya se ha expuesto, los autores de la petición de nulidad de la Ordenanza sostienen que ésta no puede ser aplicada en el caso del Instituto Nacional de Hipódromos, porque este Instituto es un ente autónomo y no una *empresa*, siendo estas últimas las que, en su concepto están sujetas a las disposiciones de la referida Ordenanza.

A este respecto observa la Corte, que la atribución constitucional que faculta a este Supremo Tribunal para conocer de la presente demanda, está concebida en los siguientes términos: "Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, *de las ordenanzas*

*municipales* y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipalidades que colidan con esta Constitución”.

Ahora bien, según esta disposición, para que la Corte Suprema pueda pronunciarse acerca de la procedencia o no de la inconstitucionalidad de alguno de los actos allí enunciados, tiene que establecer si el acto cuestionado, colide con las normas indicadas en la respectiva solicitud.

En el caso de autos se observa, que, tanto los demandantes, como el Procurador General de la República, hacen un exhaustivo análisis acerca de los institutos autónomos, y, concretamente, sobre el Instituto Nacional de Hipódromos; pero no llegan a conclusiones determinantes de las que emerja la nulidad, por inconstitucionalidad, de la Ordenanza referida.

En efecto: la base de su argumentación tiende a establecer, en síntesis, que la Ordenanza cuestionada es inconstitucional porque se pretende aplicar al Instituto Nacional de Hipódromos. Mas, esta argumentación, no está apoyada en ninguna disposición constitucional o legal que prevea tal situación y consagre, como sanción, la nulidad del acto. Una cosa es que la Ordenanza sea inconstitucional porque en sus normas se violen pautas de la Carta Fundamental—en cuyo caso sí procedería la nulidad—, y otra que tal Ordenanza sea o no aplicable al Instituto demandante. El primer supuesto es el que engrana dentro de las atribuciones de la Corte; el segundo, el de la aplicación o no del acto a determinado organismo, no es atribución de este Supremo Tribunal.

Tal criterio fue sostenido por la Corte, en ocasión en que le correspondió decidir anterior solicitud de nulidad de la misma Ordenanza. Ante alegato similar al que se analiza, respecto a la aplicabilidad de ese ordenamiento municipal al Instituto Nacional de Hipódromos, se estableció en el fallo:

“Por no haberse planteado en la solicitud de nulidad, ni estar relacionado con el problema de la misma, la Corte se abstiene de resolver el alegato que hace el actor en sus informes, al sostener, por las razones que allí expone, que las disposiciones de la referida Ordenanza no pueden ser aplicadas al Instituto Nacional de Hipódromos. De ser cierta la tesis del demandante en este sentido ello ocasionaría la exención de dicho Instituto frente al impuesto en referencia, mas no la nulidad de la Ordenanza que consagra la imposición”.

De manera que, al ser nuevamente planteado en el caso de autos, la alegación que dio origen al transcrito pronunciamiento de este Supremo Tribunal, la decisión no puede ser otra sino la de ratificar que la circunstancia de que la Ordenanza impugnada sea o no aplicable al Instituto demandante, en manera alguna puede incidir sobre la constitucionalidad o no de su articulado, como lo pretenden los demandantes. Se desecha, pues, por las razones expuestas, este primer argumento de la parte actora.

2. El segundo alegato esgrimido por los demandantes para fundamentar su demanda, se basa en la disposición contenida en el número 24, artículo 136, de la Constitución, argumentándose que, según esa norma, la legislación sobre hipódromos y *apuestas en general*, es de la competencia del Poder Nacional, existiendo por ello colisión entre la mencionada Ordenanza dictada por la Municipalidad del Distrito Federal y la disposición constitucional citada.

A este respecto se observa: la Ordenanza cuestionada, en su artículo 1º, crea un impuesto del 10 por ciento sobre el valor de las apuestas lícitas que se pacten con motivo de los espectáculos públicos permitidos en jurisdicción del Distrito Federal.

El simple análisis de esa disposición de la Ordenanza, conduce a determinar, que su finalidad, es la creación de un *impuesto* que tiene como base tributaria el monto de las apuestas lícitas que en la citada norma se indican; y, como sujetos pasivos del gravamen, las personas que participen como apostadores en tales apuestas. En esa Ordenanza no se legisla sobre hipódromos ni sobre el régimen de las apuestas. Al contrario, ese ordenamiento, de estricto carácter *impositivo*, presume la existencia ya autorizada y reglamentada de apuestas lícitas que se realizan con ocasión de los espectáculos públicos señalados en el artículo 3º *ejusdem*.

Ahora bien, la Ordenanza cuestionada no ha sido atacada de nulidad por falta de *potestad impositiva* de parte de la Municipalidad autora de la misma; caso que ya fue decidido por este Supremo Tribunal —sentencia de la Corte Federal de 21 de diciembre de 1960— cuando se solicitó la nulidad de la misma Ordenanza. En esta oportunidad, la impugnación se funda en violación de la norma constitucional que confiere al Poder Nacional la legislación sobre hipódromos y sobre *apuestas en general*. Pero, como ya se ha señalado, la Ordenanza referida tiene como objeto fundamental la materia *impositiva* y no la materia de hipódromos y *apuestas*, que es la que se ha reservado para sí el Poder Nacional conforme a la norma constitucional ya señalada.

No es, pues, el caso que se examina, similar al decidido por este Supremo Tribunal en sentencia de 7 de agosto de 1958, que trae a colación tanto el representante de la Nación como el de la Municipalidad local. En aquella oportunidad se demandó la nulidad del Reglamento municipal de Casas de Empeño, por considerarse la materia de la competencia del Poder Nacional. Y el criterio expresado por la Corte en su sentencia fue, el de que no se concibe lo que podríamos llamar el vacío del derecho; que mientras el Poder Federal no hubiere legislado sobre la materia concreta sobre la cual verzan las disposiciones municipales vigentes, éstas han de continuar en vigor sobre toda la materia no legislada aun por el Poder Federal; y que tal era el caso del problema planteado respecto al Reglamento sobre Casas de Empeño, cuya vigencia

había de quedar en pie hasta tanto no se hubiese legislado nacionalmente.

La diferencia que se observa entre ese caso y el que es materia de esta decisión, consiste, a juicio de la Corte, en que, en la actual, la Ordenanza impugnada no regula ni consagra un régimen jurídico para las apuestas, sino que se limita a crear y regular un impuesto sobre las apuestas que ya se encuentren lícitamente establecidas o llegaren a establecerse en jurisdicción de esta Municipalidad.

Por consiguiente, se abstiene la Corte de analizar el caso de autos a la luz de los principios contenidos en la jurisprudencia a que se ha hecho referencia.

#### M. *Impuesto sobre las telecomunicaciones*

401. CF 12-6-53  
G.F. Nº 1, 1953, pp. 48-50

*Solo el Poder Nacional puede establecer impuestos sobre las actividades de las empresas radioemisoras.*

Que conforme a las disposiciones legales invocadas por la solicitante y de acuerdo con el Parágrafo 14 del artículo 15 de la Constitución recientemente derogada, es de la competencia del Poder Federal todo lo relacionado con comunicaciones inalámbricas; y el parágrafo 17 del mismo artículo 15 dispone que es de la misma competencia todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos que dicho parágrafo enumera “y los demás que con el carácter de impuestos nacionales estableciere la Ley”.

Segundo: El parágrafo 27 del artículo 60 de la Constitución en vigor atribuye a la competencia nacional todo lo relativo a Correos, Teléfonos y Comunicaciones Inalámbricas; y el artículo 18 de la misma Constitución consagra la autonomía municipal “en lo que concierne al régimen fiscal, económico y administrativo de la Municipalidad, sin otras restricciones que las establecidas por esta Constitución. De consiguiente, tanto por la Constitución en vigor, como por la Constitución derogada, la autonomía municipal, en lo que concierne a su régimen fiscal, económico y administrativo está restringida por la competencia del Poder Nacional, y no puede, por tanto, gravar por concepto de patente de Industria o de Comercio, actividades sobre las cuales pesa un impuesto nacional.

Reservada a la competencia del Poder Federal todo lo relativo a Comunicaciones Inalámbricas, la Ley de Telecomunicaciones reglamenta su administración, inspección y vigilancia y las formalidades que deben cumplirse para el otorgamiento de permisos o concesiones sobre la materia a particulares. Quienes obtengan tales per-

misos o concesiones deben pagar el impuesto de *uno por ciento (1%) del producto bruto de sus entradas*, establecido en el aparte d) del artículo 15 de dicha Ley. Ahora bien, las precitadas Ordenanzas del Distrito Federal y del Distrito Valencia del Estado Carabobo sobre Patentes de Industria y Comercio, respectivamente, gravan a las radiodifusoras, así: con el tres por mil (3<sup>o</sup>/<sub>00</sub>) sobre sus ingresos brutos, y dos bolívaes (Bs. 2.—) por mil anuales. Por modo que el problema consiste en esclarecer si ha sido o no gravada por las mencionadas Ordenanzas Municipales la misma actividad a que se refiere el impuesto de uno por ciento establecido por la Ley de Telecomunicaciones. En concepto de la Corte es evidente la concurrencia de esos impuestos sobre una misma actividad, desde luego que tanto esa Ley nacional, como las dichas Ordenanzas Municipales establecen el impuesto a base de los ingresos de las radioemisoras, y por tanto, lo deben o no, según ejerzan o no su industria. Es indudable por tanto, que la materia gravada por las Ordenanzas, es la misma sobre la cual pesa el impuesto nacional que establece la Ley de Telecomunicaciones.

No consta de autos la representación que los solicitantes se atribuyan, lo que no es óbice a la procedencia y ejercicio de lo pedido por vía de acción popular.



### III. BIENES DEL ESTADO

#### 1. DOMINIO PUBLICO

##### A. Características

402. CFC - SF 27-1-37  
M. 1938, p. 443

*Las acciones posesorias, no proceden en materia de bienes del dominio público, ni en materia de caminos públicos.*

Que es de doctrina y también lo tiene consagrado la jurisprudencia, como lo alega el ciudadano Procurador General de la Nación, en el escrito a que se ha hecho referencia, que las acciones posesorias no proceden en materias relativas al dominio público y a los bienes de uso público de los Estados y Municipios y que en general no son admisibles contra actos o providencias de la administración pública en materia de caminos públicos, tanto en lo relativo a su construcción, como a su conservación y vigilancia, aunque con esas obras se ocupe la propiedad privada.

403. CSJ - SPA 17-2-70  
G.O. N° 29180, 2-4-70, p. 217.953

*No puede demandarse la reivindicación de bienes inmuebles de propiedad privada ocupados por una carretera y que por tanto están afectados al uso público. En estos casos los propietarios solo tendrán derecho a reclamar la correspondiente indemnización.*

En escrito de fecha 27 de febrero de 1967, los ciudadanos Sebastián Bertucci y Casimira Fermín de Millán, actuando mediante apoderado legal, demandaron a la Nación para que convenga, o en



su defecto sea condenada a ello, en restituir a los actores la posesión (sic) de una faja de terreno, actualmente ocupada por la Nación, en la construcción de la carretera nacional Cumaná-Carúpano y cuyos linderos y dimensiones se determinan en el libelo. Afirman los demandantes que no les ha sido posible obtener la indemnización que les corresponde, a pesar de las innumerables gestiones amistosas realizadas y no obstante haber agotado el procedimiento administrativo previo, pautado en la Ley. La acción fue estimada por los actores en la cantidad de cien mil bolívares (Bs. 100.000,00).

El dos de marzo de 1967 se dio cuenta en Sala y se acordó pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación, en donde fue admitida la demanda; en el acto de la contestación de la misma, el representante de la Nación opuso la excepción dilatoria de "existencia de una cuestión prejudicial" que debe resolverse en un proceso distinto, de conformidad con lo pautado en el N° 6 del artículo 248 del Código de procedimiento Civil, excepción que fue contradicha por la actora, renunciando ambas partes a la articulación probatoria.

Devueltos los autos a la Sala y designado ponente, se cumplió la correspondiente tramitación y con fecha 14 de mayo de 1968 se decidió la incidencia, declarando la Sala con lugar la excepción opuesta y, como consecuencia, se dispuso no darle curso a la demanda hasta tanto la parte actora no acreditara haber cumplido con el procedimiento administrativo previo a que se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, lo cual fue acreditado por los demandantes con fecha 29 de julio de 1968.

Enviado de nuevo el expediente al Juzgado de Sustanciación, se efectuó el acto de contestación en la audiencia correspondiente al 14 de noviembre de 1968 y en tal oportunidad, el representante de la Nación contradijo la demanda y observó que la faja de terreno que se pretende reivindicar está totalmente ocupada y es parte integrante de la carretera que conduce de Cumaná a Carúpano "que es un bien del dominio público de la Nación; y, por tanto no es susceptible de apropiación particular, no pudiendo ser objeto de reivindicación que es la acción que concretamente han ejercido los demandantes en este juicio".

Recibido el expediente en la Sala, se designó ponente y se inició la relación la cual concluyó el 8 de abril de 1969; al acto de informes no concurrieron las partes y la Sala dijo "Vistos".

Con tales antecedentes procede la Corte a dictar su decisión, y a tal fin observa:

La parte actora afirma en el libelo que la Nación ha ocupado una superficie de terreno de su propiedad, la cual tiene cinco mil metros de largo por sesenta de ancho, o sea un total de tres-

cientos mil metros cuadrados, faja ésta en la cual se construye la carretera nacional Cumaná-Carúpano.

Tal afirmación aparece corroborada por el representante de la Nación, el cual en la oportunidad de la contestación de la demanda observó: "que tal como lo afirman los actores en su libelo de demanda la faja de terreno que pretenden reivindicar está totalmente ocupada y es parte integrante de la carretera que conduce de Cumaná a Carúpano que es un bien del dominio público de la Nación y por tanto no es susceptible de apropiación particular, no pudiendo ser objeto de reivindicación, que es la acción que concretamente han ejercido los demandantes en este juicio, por lo cual pide que la demanda sea declarada sin lugar.

Debidamente comprobado que la faja de terreno, cuya reivindicación se demanda, se halla actualmente poseída por la Nación y ocupada por la vía carretera Cumaná-Carúpano.

Ahora bien, es evidente que una carretera nacional es una obra de utilidad pública, un bien del dominio público de la Nación, y así se reconoce en el texto del artículo 2º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que dispone lo siguiente: "se considerarán como obras de utilidad pública, 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, de las Municipalidades, los Institutos Autónomos, o de particulares, o empresas debidamente autorizados".

Cabe, además, observar que tal como lo tiene establecido la Corte en reiterada y reciente jurisprudencia (sentencia de fecha 12-2-1969) el precepto legal citado "no puede interpretarse restrictivamente o sea limitarlo a las obras "por hacer" y no a las obras ya hechas o construidas; pues sería absurdo sostener que la obra es de utilidad pública cuando aún no se la ha construido, y pierde tal carácter una vez que ha concluido su construcción".

En consecuencia, es forzoso concluir, que aun en el caso de que la acción intentada pudiese prosperar, "no sería posible materializar la restitución de la cosa reivindicada, por el evidente carácter de utilidad pública de la obra construida en el inmueble cuya reivindicación se solicita" y ésta fue la doctrina que informó la decisión de la Corte a la cual se ha hecho referencia.

Por tales razones se hace innecesario analizar si en el presente caso aparecen cumplidas las condiciones legales para que la acción reivindicatoria sea procedente en derecho.

Finalmente, considera oportuno la Sala expresar, que a la parte actora le quedan expeditas las vías legales correspondientes a fin de demandar las indemnizaciones que pudieren corresponderle, en el caso de que fuere realmente de su propiedad la faja que reivindica.

Por las razones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda que por reivindicación de la faja de terreno identificada en el libelo, intentaron los ciudadanos Sebastián Bertucci y Casimira Fermín de Millán contra la Nación.

404. CSJ - SPA 31-3-70  
G.F. N° 67, 1970, p. 268

*Los derechos sobre terrenos ganados a las aguas del dominio público, están sujetos a las limitaciones de la Ley de Tierras baldías y ejidos ya que se consideran zonas inalienables.*

Ahora bien, considera oportuno la Sala observar, que por tratarse de terrenos ganados al Lago, cuyas aguas son del dominio público, los derechos que corresponden a quien ha realizado el respectivo trabajo de ciega, están sujetos a las limitaciones que establecen las leyes, especialmente en lo relativo al permiso que exige el artículo 18 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, para realizar obras en zonas afectadas por inalienabilidad; en consecuencia, la Sala

**ACUERDA:**

Que el ciudadano Registrador Subalterno del Segundo Circuito de Registro del Distrito Maracaibo, debe proceder a registrar el documento a que se refiere esta consulta, previa presentación por parte del interesado del permiso a que se ha hecho referencia y, asimismo, debe liquidar los derechos de registro de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 114 de la Ley de Registro Público.

405. CSJ - SPA 21-11-74  
G.F. N° 67, 1970, p. 268

Acerca de este punto existe jurisprudencia de la Corte Marcial en la que deja establecido el carácter de los Almacenes del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas y deja sentado que dicho Instituto "con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional y con funciones que no se compadecen con el de la administración militar, no se incluye como bien protegido en la Ley primitiva castrense, y sí por las disposiciones del Código Penal".

Por ser esta decisión emanada de un organismo calificado como lo es la Corte Marcial para apreciar dicha situación esta Corte Suprema de Justicia acoge tal parecer, y en consecuencia, como los hechos imputados a los procesados constituyen un delito común, fueron presuntamente cometidos por personas civiles y no sucedieron en ninguna dependencia militar, el conocimiento del juicio respectivo por la comisión de tales hechos, corresponde a la jurisdicción ordinaria, concretamente, al Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua, y así lo decide la Corte en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Véase Nos. 93, 122, 406.

#### B. Afectación

406. CSJ - SPA 12-8-70  
G.O. N° 29312, 7-9-70, pp. 219.008 y ss.

*El Ejecutivo Nacional generalmente determina mediante Decreto el objeto a que son o serán destinados los bienes nacionales. Este destino no podrá ser cambiado por actos de derecho privado, sólo se modificará por un acto jurídico idóneo para destruir los efectos vinculantes del Decreto: ejercido por el propio Ejecutivo.*

No obstante que la cuestión de fondo a resolver en esta instancia es si procede la reposición por no haberse dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria, la Corte debe decidir, previamente, la relativa a su propia competencia para conocer del recurso interpuesto, en razón de que ella fue planteada por el demandado ante el tribunal *a quo*, al cuestionar la competencia de éste para conocer de la acción propuesta en el presente juicio.

No existiendo en nuestra legislación ninguna disposición que atribuya a la Corte Suprema de Justicia competencia para conocer en primer grado de los juicios de desocupación —aun en los casos en que alguna de las partes sea la Nación— el conocimiento de tales causas corresponde a los Juzgados de Primera Instancia, por disponerlo así el artículo 83 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y como tampoco existe en las leyes que rigen la tramitación de dichos juicios, ninguna disposición que atribuya a otro tribunal el conocimiento de las apelaciones o recursos que se interpongan contra las decisiones de primera instancia, en los juicios de desocupación en que sea parte la Nación, es a este Alto Tribunal al que

corresponde conocer de dichos recursos al tenor de lo dispuesto en el ordinal 33 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en concordancia con la Disposición Vigésimaquinta de la Constitución.

Por estas razones la Corte se declara competente para conocer de la apelación interpuesta, y procede a examinar si es o no conforme a derecho la reposición decretada.

A este respecto precisa observar en primer término que el tribunal funda su decisión exclusivamente en que los representantes de la Nación no produjeron, junto con el libelo de demanda, la autorización a que se refiere el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria.

Dicho artículo ratifica el derecho que tienen los agricultores o criadores de permanecer en las tierras que estén poseyendo y cultivando y, al propio tiempo, impone a los arrendadores de "... predios rústicos dedicados a la explotación agrícola, pecuaria o mixta" la obligación de dirigirse al Instituto Agrario Nacional en solicitud de la correspondiente autorización, cada vez que pretendan desalojar a alguno de los arrendatarios que exploten dichos predios. Se trata, indudablemente, de una norma general de obligatorio cumplimiento tanto para los particulares, como para los entes de derecho público, en lo que respecta a los predios rústicos, pertenecientes a éstos, que no estén destinados al uso público o privado de la Nación, los Estados o las Municipalidades.

El destino de los bienes que forman parte del patrimonio nacional, es, a veces, señalado por el propio legislador —como ocurre con los predios rústicos que adquiriera el Instituto Agrario Nacional para los fines que le señala la ley que rige sus funciones— pero con mayor frecuencia es el Ejecutivo Nacional el que determina el objeto a que son o serán destinados tales bienes, lo que hace, generalmente, en el decreto en que disponga su adquisición.

Si el Ejecutivo adquiere, por ejemplo, los predios rústicos que forman la zona donde haya dispuesto la construcción de una represa, tales bienes quedan afectados a ese destino desde la fecha del decreto que ordene su adquisición, y aun cuando, después de adquiridos sus administradores den a dichos bienes un destino diferente, por actos de derecho privado —como sería el caso de un arrendamiento con fines agropecuarios— tal circunstancia no podría afectar la ejecución del acto administrativo que dispuso la construcción de la represa, ni servir de base para que el arrendatario invoque en su beneficio las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria que le garantizan el derecho de permanecer en la tierra que estén cultivando y, entre ellas el artículo 148 *ejusdem*.

En el libelo de demanda no se determina con la debida precisión el destino que tienen los terrenos de los que forma parte el lote ocupado por el demandado, pero ellos están comprendidos dentro de la zona de expropiación delimitada en el Decreto Ejecutivo N°

488 de fecha 15 de agosto de 1952 y fueron adquiridos con destino a la Zona Militar de El Valle, donde actualmente funciona el "Centro de Instrucción Militar de las Fuerzas Armadas" también denominado "Fuerte Tiuna", según algunas de las actuaciones que forman el expediente. Se trata, por lo tanto, de bienes del dominio público, destinados al uso privado de la Nación, y respecto de los cuales el Instituto Agrario Nacional no tiene atribuciones, mientras el Ejecutivo Nacional no cambie el destino que actualmente, tienen mediante un acto jurídicamente idóneo para destruir los efectos vinculantes del Decreto Ejecutivo antes citado.

El artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, dispone que las "... cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, se ventilarán en juicio ordinario, si tales cuestiones no tienen pautado un procedimiento especial".

Esta es una de las reglas fundamentales de nuestro derecho procesal, a la que debe ajustar los tribunales su conducta, porque las disposiciones que regulan el modo de proceder constituyen una garantía para las partes en la sustanciación y decisión de los procesos, al mismo tiempo que una limitación del poder de los tribunales para impartir justicia. Y si el legislador instruye a los jueces para que procuren asegurar la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento y les impone, además, el deber de anular todas las diligencias subsiguientes a un acto írrito, cuando se trate de quebrantamiento de leyes de orden público, es evidente que con mayor razón deben los tribunales aplicar ese correctivo, cuando el vicio no consiste en una falta cometida en un solo acto del proceso, sino en algo mucho más grave desde el punto de vista procesal como sería aplicar todos los trámites del juicio ordinario al conocer de una controversia para cuya sustanciación y decisión establece la ley un procedimiento especial, o viceversa.

En algunos países, los juicios de desocupación están sometidos a un procedimiento especial, generalmente breve y sumario, que se aplica en todos los casos en que la pretensión del demandante consiste solamente en que el demandado desaloje el inmueble que ocupe fundándose en alguna de las causales que señalan las leyes.

Debido al vacío que existe en nuestro Código de Procedimiento Civil a ese respecto, y a lo dispuesto en el artículo 234 antes citado, las acciones de desocupación están sometidas a la tramitación del juicio ordinario, salvo que se trate de la desocupación de una casa o edificio arrendados por tiempo indeterminado, caso en el cual el artículo 708 del Código de Procedimiento Civil dispone que se seguirá el procedimiento de los juicios breves "... para el solo efecto de la desocupación". Esta disposición figuraba antes entre las reglas particulares sobre arrendamiento de casas en el Código Civil y pasó, con ligeras modificaciones de forma al Código de Procedimiento Civil al ser reformado dicho Código en 1916.

Tal circunstancia constituye un elemento histórico valioso para interpretar la voluntad legislativa en el sentido de excluir del campo de aplicación de esa norma, las demandas que tengan por objeto la desocupación de inmuebles en los que predomine el carácter rural, no obstante, que existen razones diversas para auspiciar la aplicación de un procedimiento menos lento y oneroso que el ordinario, a todos los juicios de desocupación.

Pero en el estado actual de nuestra legislación los jueces deben acatar lo establecido en el citado artículo 706, y abstenerse de aplicar extensivamente dicha disposición a casos no previstos expresamente en ella, porque, de lo contrario, incurren en quebrantamiento de normas de orden público, y, como consecuencia de ello, obliga a los tribunales superiores a anular todo lo actuado y reponer el procedimiento al estado en que se hallaba para el momento en que fue admitida la demanda.

### C. Dominio Hídrico

407. CFC - SF  
M. 1939, pp. 431-435

8-2-38

*La Nación no puede ejercer sobre los Ríos los atributos que consagra el Código Civil sobre las cosas sujetas a la propiedad privada.*

*Segunda cuestión:* En lo tocante a tal punto de la controversia, la demanda pretende excepcionarse, declarándose propietaria exclusiva de la totalidad de las aguas del río Macarao. En efecto, la Corte observa: que en siendo la Nación propietaria de todas las mencionadas aguas aguas corrientes, los actos que hubiese ejecutado la Administración Pública Federal, en ejercicio de ese derecho privativo de la Nación, no estarían investidos de ilicitud alguna y no podrían arrojar sobre su ejecutor, aquella culpa indispensable a la génesis de la obligación cuasi delictual, en virtud de una justa aplicación del principio: "*Neminen laedit qui suo jure utitur*". Efectivamente, los actos que se ejecuten en ejercicio de un derecho, sin lesionar el derecho de otro, por más que puedan perjudicar el simple interés de éste, no obligan al ejecutor de tales actos a indemnizar los daños que haya sufrido aquél, por razón de ese interés. En el caso concreto, puede haber mucho interés para el propietario del fundo "La Fe", que el agua del Macarao, riegue sus tierras, pero si la Nación, ejecutora de los actos que le privara de tal aprovechamiento, es la dueña, exclusiva, como alega, de la totalidad de dichas aguas, no podría aquél, apoyado en su simple interés, reclamar de ésta los daños y perjuicios que tal privación le ocasionara. En consideración a lo expuesto, pasa

la Corte a discriminar los fundamentos de las excepciones opuestas por el personero de la Nación, basadas en ese derecho de propiedad exclusiva sobre la totalidad de dichas aguas corrientes, quedando a cargo de ellas, por virtud de los principios legales que rigen la materia, la carga de la comprobación de los extremos de esas excepciones opuestas.

Afirma, en primer término, el Procurador General de la Nación, que ésta ha sido siempre dueña y lo es hoy en la totalidad de las aguas del río Macarao por virtud de disposiciones expresas de la Ley. Sobre la aseveración, la Corte observa: que tal derecho al dominio de las aguas corrientes, apoyado en preceptos legales, no tiene la amplitud y alcance que se le quiere dar en la referida aseveración. En efecto, si el Legislador ha incluido entre los bienes del dominio público: "los ríos" (Art. 517 del Código Civil) también establece, que existen otras aguas corrientes que pueden no ser del dominio público y por ende susceptibles del dominio privado, tal como se desprende del artículo 636 del citado Código. Ahora bien, no existiendo entre nosotros el Catastro de las aguas pertenecientes al dominio público, donde figure el Macarao, ni estando dichas aguas caracterizadas en nuestra legislación ni siquiera por su mera condición de navegabilidad o flotabilidad; para llegar el intérprete a fijar si determinadas aguas vivas, de curso natural, son del dominio público o del dominio privado, ha menester que entre a examinar ciertas circunstancias de hecho que caracterizarían su naturaleza, circunstancias de hecho éstas, que en el caso concreto, no han sido alegadas ni probadas en juicio, por lo que, no pudiendo la Corte entrar a determinar si las mencionadas aguas, son del dominio público o del dominio privado, no puede acoger la defensa de la Nación basada únicamente en esa dominialidad pública. Pero, además, para el caso de que dichas aguas corrientes fuesen del dominio público, porque ellas constituyan uno de los ríos a que se refiere el mencionado artículo 517 del Código Civil, tal dominio público está caracterizado por el uso público a que están destinados dichos bienes, por lo que el Estado (personificación jurídica de la Nación) no puede distraer dichos bienes de ese uso público, como pudiera hacerlo con los bienes de su dominio privado. Por lo tanto el Estado, atendiendo a ese dominio público, no puede pretender sobre los mencionados bienes, el derecho de propiedad que con todos sus atributos consagra el Derecho Civil sobre las cosas sujetas a la propiedad privada. Por otra parte, si es que la Nación se considera dueña de las aguas del río Macarao, porque se reputa a este río como un bien del dominio público, el artículo 637 del Código Civil, da el derecho a los propietarios de fundos agrícolas, de sacar y conducir a sus predios el agua necesaria para sus procedimientos agrícolas e industriales y para abrir al efecto, el rasgo correspondiente. Por razón de lo expuesto, la Corte considera que por virtud de ningún precepto legal, tiene la Nación



sobre las referidas aguas corrientes, ese derecho de propiedad que invoca en forma total y exclusiva.

*Prescripción adquisitiva de treinta años.* Con respecto a la prescripción adquisitiva de treinta años que alega el Procurador General de la Nación, como otro título de propiedad sobre las referidas aguas, la Corte considera: que no habiendo quedado planteada en los términos de dicha excepción, la situación de hecho relativa a la naturaleza de las mencionadas aguas por razón de su dominio, se ve obligada a considerar dicha excepción, en el radio de ambas hipótesis; esto es, que sean las aludidas aguas del dominio público o que lo sean del dominio privado. Con respecto a la primera de dichas hipótesis, no podría la Nación como ninguna otra persona adquirirlas por prescripción, por la sencilla razón de pertenecer al dominio público, y así lo declara esta Corte y, en cuanto a la segunda de las hipótesis, o sea que pertenezcan al dominio privado, por ser de aquellas a que se refiere el artículo 636 del Código Civil, bien podría la Nación, como cualquier particular, adquirirlas mediante prescripción. Si en verdad, a la luz de dicho precepto legal, aun sobre esas aguas gravita un interés público en cuanto al régimen de su aprovechamiento por todos sus ribereños, que imprime una modalidad al derecho de propiedad de éstos al uso de las mismas, tal disposición de la ley, entrevee la posibilidad de la propiedad sobre ellas por parte de un tercero no ribereño, cuando establece: que los ribereños pueden servirse de ellas siempre que un tercero no tenga derechos sobre las mismas. Por lo tanto, sólo sería viable la excepción basada en esa prescripción, si se tratara de aguas que sin trabajos del hombre tengan su curso natural y no sean del dominio público; pero, como más arriba se expresa, para poder haber llegado la Corte sentenciadora, al convencimiento de que se trata de tal categoría de aguas, hubiera sido necesario que se hubiera alegado y probado, esas circunstancias de hecho que la caracterizan, por lo que ha de declararse improcedente la excepción basada en dicha prescripción. No obstante ello, la Corte no encuentra por otra parte, se haya probado en el proceso los requisitos indispensables para que se hubiese cumplido dicha prescripción adquisitiva, sobre la totalidad de las aguas del río Macarao. En efecto, el Procurador General de la Nación, basa tal prescripción en el uso que dice haber tenido la Nación de la totalidad de dichas aguas, con carácter de dueña, desde el año de 1904, en que se hicieron obras en el cauce del río dispuestas para tomar todas sus aguas corrientes. Ahora bien, lejos de haber comprobado la demanda, los extremos de su excepción, consta en autos, con las declaraciones de los mismos testigos por ella promovidos: Diego Alonzo, Manuel Rossi, Víctor Manuel Abreu, Luis Oropeza, que la Nación no ha estado utilizando, desde la fecha que dice, la totalidad de dichas aguas, ni por un lapso de tiempo de treinta años consecutivos, para que se haya consumado la prescripción adquisitiva

que invoca, punto éste en que están contestes numerosos testigos promovidos por el actor. No habiéndose, pues, comprobado la posesión legítima del uso de la totalidad de las aguas del río Macarao durante treinta años, por parte de la Nación, esta Corte declara sin lugar la prescripción invocada, e improcedente en consecuencia la excepción opuesta basada en tal título de propiedad.

Corresponde igualmente a la materia de la presente cuestión, lo alegado por la demandada de que desde el 2 de marzo de 1926, de acuerdo con Decreto publicado en la *Gaceta Oficial* N<sup>o</sup> 15.831, que se produjo en el acto de informe, la Nación es propietaria de toda la hoya superior del río Macarao, desde la indicada fecha, lo que le da un derecho indiscutible y preferente a esas aguas. A tal respecto la Corte observa: que apreciado el mencionado Decreto aisladamente, viene él a constituir un acto administrativo—acto condición— previo, indispensable para la expropiación, por causa de utilidad pública o social, pero que tal expropiación no se consuma sino mediante juicio contradictorio e indemnización previa, y no existe en autos la constancia de estos últimos requisitos exigidos por la garantía 2<sup>a</sup> del artículo 32 de la Constitución Nacional. Pero, además, para el caso de que la expropiación se hubiese consumado en los términos del mencionado Decreto, o sea sobre todas las propiedades particulares que están ubicadas en la referida hoyo o en la parte superior de la misma, según los términos del personero de la Nación, los derechos que haya adquirido ésta por virtud de esa expropiación sobre las aguas, no puede tener mayor extensión que los que le reconoce la Ley a dichos predios, o sea la propiedad sobre los manantiales con las limitaciones establecidas por los artículos 635 y 634 del Código Civil.

Pero, sobre aquellas aguas, que aun naciendo en dichas propiedades, que sin hecho del hombre formen una corriente que siga un curso natural, no puede invocar la Nación un derecho que no tenía el causante expropiado, porque tales aguas pertenecen al uso común de los ribereños o vinieron a ser del dominio público con derecho a derivar sus aguas los dueños de otras heredades. Por lo tanto, se requiere que tales propiedades ribereñas y propiedades utentes sean igualmente expropiadas, o por lo menos, la parte integrante de ellas, consistente de los mencionados derechos al uso directo de las aguas del río o las derivadas de él, que les confiere la Ley. Por lo expuesto, a juicio de esta Corte, la referida expropiación, no le da a la Nación el carácter de dueña exclusiva de las aguas corrientes del río Macarao, en todo su curso, y así lo declara. En razón de lo hasta aquí expresado, referente a la presente cuestión, la Corte considera, que no fue en ejercicio de ningún derecho de propiedad que le confiriera expresamente la Ley, o un título emanada de una prescripción, que la Administración ejecutó el hecho de la privación total de las aguas del río Macarao al fundo "La Fe". Para adquirir esos derechos, que no tenía

en el campo del Derecho privado, ha debido, basada en el interés público o social invocado, proceder, en el campo del Derecho Público, a la expropiación de ellos, de acuerdo con la ley especial que rige dicha materia de expropiación, y al desacatar la Administración Pública tales normas jurídicas, tomando una vía de hecho, los actos ejecutados por ella, quedan *ipso facto* revestidos de ilicitud.

408. CFC - SPA  
M. 1944, pp. 162-163

13-8-43

*Cobrar una tasa o remuneración por el servicio de suministro de aguas en determinado lugar no es inconstitucional; lo sería en el caso de que fuera un impuesto lo que se cobra.*

Esta Corte para resolver la solicitud que se ha hecho observa:

Los artículos de dicha Ordenanza cuya nulidad se solicita dicen así:

“Artículo 9° —Los Jueces de Aguas cobrarán Bs. 0,37 por cada hora, sobre una tapa de agua, para toda clase de cultivo. Por cada llena de pozos pequeños, Bs. 1; medianos, Bs. 3; y grandes, Bs. 4; los comuneros quedan exentos del impuesto”.

“Artículo 10 —El Juez de Aguas consignará quincenalmente en la Tesorería o Recaudación del respectivo Municipio, los derechos cobrados con arreglo al artículo anterior, pasando una lista a dicha Oficina, contentiva del nombre del agricultor, del derecho pagado y número de hectáreas y áreas cultivadas”.

“Exigirá del Administrador o Recaudador el recibo correspondiente a la suma que entregue, en el que se indicarán las que queden a deber en aquella quincena los agricultores renuentes”.

“Artículo 11 —El Juez de Aguas percibirá como remuneración de su trabajo, el 50 por ciento de la entrada líquida de los derechos municipales cobrados, acto que se efectuará quincenalmente en la Tesorería o Recaudación de Rentas, según el caso; y será responsable de las sumas que deje de cobrar por negligencia”.

“Parágrafo único. —El Juez de Aguas nombrará, en la jurisdicción municipal que lo creyere conveniente un recomendado para la mejor administración del ramo, quienes rendirán cuenta quincenalmente al Juez. Estos empleados percibirán el 25 por ciento de lo que cada uno de ellos recaude”.

Como se observa, no se refieren dichos artículos a ninguno de los impuestos o contribuciones prohibidos por la Constitución Nacional en los artículos 17 y 18 antes citados. Y si bien bajo un aspecto de economía agrícola pudiera ser censurable la creación de

impuestos sobre regadíos en nuestro País que al contrario deben ser, y son, objeto de preocupación, aliento y desarrollo, no es esa materia o cuestión que atañe a esta Corte como en tantas oportunidades lo ha hecho constar.

Naturalmente que el impuesto ha de ser general sin que pueda limitarse a determinado número de personas comprendidas en la misma materia rentística, es decir, que si se establece un tributo por el uso de aguas para fines agrícolas no sería constitucional señalarlo para determinados ríos, quebradas o manantiales, puesto que tal cosa constituiría una especie de privilegio en favor de las personas que se aprovechen de aguas excluidas del impuesto. Parece a primera vista y por los términos empleados por el solicitante y en la propia Ordenanza que se trata de un impuesto especial dedicado a la Quebrada "MAGUACE". Pero conforme a los términos del artículo 6º del mencionado estatuto municipal no es propiamente un impuesto sino una tasa o remuneración de un servicio de suministro de aguas de la Quebrada "MAGUACE" que el citado artículo niega que pertenezca a persona o familia alguna.

Dice así la citada disposición: Artículo 6º Las aguas de la Quebrada "MAGUACE" son de utilidad pública, mas, nunca propiedad de ninguna persona o familia, y sus productos por riegos, llenas de pozos, etc., constituyen rentas municipales".

Puede ser que tal disposición, novedosa por cierto, pugne con los artículos 652 del Código Civil invocados por el solicitante o que desconozca a éste algún derecho que pretenda tener sobre las aguas de la nombrada quebrada; pero eso es extraño a la cuestión de inconstitucionalidad que ha sido planteada por violación de los artículos 17 y 18 de la Carta Fundamental y por tanto no le es potestativo a esta Corte dictaminar sobre la materia.

Por las razones expuestas administrando justicia por autoridad de la Ley se declara que los artículos 9, 10 y 11 de la Ordenanza de aguas de la Quebrada "MAGUACE" dictada por el Concejo Municipal del Distrito Jiménez del Estado Lara no coliden con el parágrafo 4º Nº 3 artículo 17 de la Constitución Nacional ni con el ordinal 3º, artículo 18 de dicha Ley.

Véase Nº 110, 130

#### D. Playas

409.

CSJ - SPA  
G.F. Nº 45, 1964, pp. 235-237

13-8-64

*Las playas son bienes del dominio público marítimo en la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea.*

Dentro de la permanente controversia que existe, así en la Doctrina como en la Jurisprudencia, sobre la naturaleza y el alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del mar prevalece un consenso general acerca de dos aspectos de la cuestión, que son fundamentales: En primer lugar, se reconoce que las playas son, por naturaleza, bienes cuyo uso y disfrute debe, en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos de la colectividad, o sea, que son bienes del dominio público. Por otra parte, se está igualmente de acuerdo en que, por razones de indiscutible interés público, así en lo que concierne a la defensa del Territorio Nacional en caso de conflicto armado, como también para los fines de la seguridad en la navegación marítima, tanto militar como civil, labores de salvamento, represión del contrabando, control administrativo de la industria pesquera y del aprovechamiento de los productos naturales del mar, y otras funciones análogas, el Estado requiere, a fin de poder cumplir tales funciones, estar investido de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que ejerce por medio de los organismos competentes, en la forma y medidas que son necesarias para los fines anteriormente señalados.

Tales principios están contenidos en disposiciones expresadas de nuestro ordenamiento legal. En efecto, según el artículo 6º de la Ley de Navegación: "La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas tanto territoriales como interiores, *con sus costas, puertos y servicios*". En el mismo sentido, el artículo 113 *ejusdem* dispone que "El establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenado de petróleo u otro producto líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranque de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º, *necesitarán de la autorización previa del Ministerio de Guerra y Marina (hoy de Defensa) quien podrá otorgarla o negarla* según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales". Por último, según el artículo 114 de la misma Ley de Navegación "No podrán practicarse sondeos *ni hacerse levantamientos de planos de las costas*, puertos, bahías, canales, ríos o lagos de la República sin un permiso previo del Ministerio de Guerra y Marina".

De la misma manera, el artículo 4º de la Ley de Navegación establece que las aguas territoriales o internas y sus riberas, así como los terrenos situados a orillas del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de *cincuenta metros* medida desde la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa en todo lo referente a dicha Ley.

Es indudable pues, que, por las razones de interés público determinadas en los párrafos precedentes, las costas del mar están sujetas a un régimen jurídico que difiere sustancialmente del que rige para el resto del Territorio Nacional, en cuanto otorga al Estado una jurisdicción especial sobre ellas, en la medida en que lo requieran los objetivos de interés nacional tantas veces aludido.

De acuerdo con los principios establecidos, y, a los efectos de la decisión apelada, es necesario determinar el límite hasta el cual puede ser ejecutada la medida interdictal acordada por el Juez *a quo*. A este efecto se observa, que la circunstancia de que en las citadas disposiciones de la Ley de Navegación, se señale la existencia de una franja de cincuenta metros a contar desde la línea de más baja marea hacia adentro, sobre la cual el Despacho de Defensa ha de ejercer la correspondiente jurisdicción en los casos señalados en dicha Ley, no debe ser interpretada en el sentido de que la expresada extensión de terreno próximo al mar, lagos o ríos navegables, necesariamente sea propiedad nacional o bien de dominio público. La doctrina sostiene al respecto, que los referidos preceptos no expresan tal idea, pues ellos no se refieren a que tal zona sea propiedad de la Nación o del dominio público, sino que sólo confieren a las autoridades militares facultad de ejercer en ella funciones de policía, vigilancia y control.

En ausencia, pues, de una medida expresamente determinada por la ley para demarcar la extensión de la zona, de la costa marítima perteneciente al dominio público, es necesario acudir a los principios generalmente admitidos. Así, ya en la Ley de Partidas (Partida 3, Tit. 28, ley 4) se fijaba el límite de la ribera del mar en la línea resultante de la altura de las aguas cuando más crecen en el año. Por consiguiente, es natural que ese espacio de la costa cubierto por el mar en época de crecida, sea considerado como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea.

410.

CSJ - SPA

19-10-64

G.F. N° 46, 1967, pp. 28-32

*Por playas como bienes del dominio público ha de entenderse la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea.*

**MOTIVACION.** Como es sabido, la acción interdictal de amparo es estrictamente posesoria; es decir, que, quien la ejerce, sólo pretende y pide ser mantenido en la posesión en la cual afirma haber

sido perturbado. No se discute, pues, en el proceso interdictal, el derecho de propiedad, y, menos aún, la extensión o camplitud de ese derecho; en consecuencia, el fallo no ha de contener pronunciamiento alguno a ese respecto.

La entidad querellante alega haber sido perturbada en la posesión que, durante más de un año, venía ejerciendo sobre una extensión de terreno que linda con el mar, y dicha perturbación ha consistido en la ejecución, por parte del Gobierno del Estado Miranda, de determinadas obras, tales como ensanche de vías de comunicación, acondicionamiento de la playa, instalaciones eléctricas y otras similares. Por su parte la representación de la Nación, al hacer formal oposición a la querrela e invocar el derecho eminente que tiene el Estado Venezolano sobre todos los bienes de dominio público, incluyendo entre ellos las riberas del mar, sostuvo que, si bien la expresa mención que de las costas marítimas hacia el C.C. al enumerar los bienes de dominio público desde la reforma de 1867 inclusive, fue eliminada ulteriormente, ello no significa que el legislador venezolano hubiese tenido la intención de excluir dichas costas de la categoría de bienes del dominio público, sino que, por el contrario, puso de manifiesto el propósito de ampliar el ámbito o la extensión de dicha categoría al incluir la expresión "y demás bienes semejantes"; con lo cual la enumeración, de taxativa que era antes, pasó a ser simplemente enunciativa.

Ha alegado también el representante de la Nación, que la amplitud de la zona de terreno adyacente al mar que debe ser considerada como de dominio público, es la determinada por el artículo 4º de la Ley de Navegación; o sea, que tiene una extensión de cincuenta metros contados desde la línea determinada por la más baja marea, hacia la costa.

Por su parte, la sentencia recurrida declara igualmente que las costas o riberas del mar deben considerarse como bienes del dominio público; pero disiente del criterio sustentado por la Procuraduría de la Nación en cuanto al modo de determinar la amplitud de la zona de dominio público, al declarar que es criterio del Tribunal, "considerar la extensión de las playas como la dada por el límite máximo natural formado por la línea de las más altas mareas, tal y como en el mismo sentido la establecen legislaciones más antiguas y la doctrina tradicional".

De acuerdo con tales criterios la sentencia recurrida concluye declarando con lugar la acción interdictal propuesta con excepción de la ribera del mar hasta el límite que alcanzan las más altas mareas, o en otras palabras, la zona que dejan las olas al descubierta, durante la época de las más bajas mareas, zona ésta sobre la cual se ejerce dominio público y a la que, por lo tanto, no se extiende la presente acción interdictal.

La Corte, previo estudio detenido de los elementos de autos, considera:

Dentro de la permanente controversia que existe, así en la doctrina como en la jurisprudencia, acerca de la naturaleza y el alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del mar, prevalece un consenso general respecto de dos aspectos de la cuestión, que son fundamentales: en primer lugar, se reconoce que las playas son, por su naturaleza, bienes cuyo uso y disfrute deben, en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos que integran la colectividad. Por otra parte, se está igualmente de acuerdo en que, por razones de indiscutible interés público, así en lo que concierne a la defensa del territorio nacional como también para los fines de la seguridad en la navegación marítima, tanto militar como civil, labores de salvamento, represión del contrabando, control administrativo de la industria pesquera y del aprovechamiento de los productos naturales del mar, y otras funciones análogas, el Estado requiere estar investido de una especial jurisdicción sobre las costas del mar, que ejerce por medio de los organismos competentes, en la forma y medida que son necesarias para el cumplimiento de cada uno de los fines anteriormente señalados.

Tales principios están contenidos en disposiciones expresas de nuestro ordenamiento legal. En efecto, según el artículo 6º de la citada Ley de Navegación, "la autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas tanto territoriales como interiores, *con sus costas, puertos y servicios*". El artículo 113 *ejusdem* dispone que "el establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º, *necesitarán de la autorización previa del Ministerio de Guerra y Marina (hoy de Defensa), quien podrá otorgarla o negarla*, según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales". Por último, según el artículo 114 de la mencionada Ley de Navegación "No podrán practicarse sondeos *ni hacerse levantamientos de planos de las costas*, puertos, bahías, canales, ríos o lagos de la República sin un permiso previo del Ministerio de Guerra y Marina".

De la misma manera, el artículo 4º de la Ley de Navegación establece que las aguas territoriales o internas y sus riberas, así como los terrenos situados a orillas del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de *cinuenta metros* medida desde la más baja marea hacia adentro, están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de la Defensa en todo lo referente a dicha Ley.

Es indudable pues, que, por las razones de interés público determinadas en los párrafos precedentes, las costas del mar están sujetas a un régimen jurídico que difiere sustancialmente del que rige para el resto del Territorio Nacional, en cuanto otorga al Estado una



jurisdicción especial sobre ellas, en la medida en que lo requieran los objetivos de interés nacional tantas veces aludidos.

De acuerdo con los principios establecidos, y, a los efectos de la decisión apelada, es necesario determinar el límite hasta el cual puede ser ejecutada la medida interdictal acordada por el Juez *a quo*. A este efecto se observa, que la circunstancia de que en las citadas disposiciones de la Ley de Navegación, se señale la existencia de una franja de cincuenta metros a contar desde la línea de la más baja marea hacia adentro, sobre la cual el Despacho de Defensa ha de ejercer la correspondiente jurisdicción en los casos señalados en dicha Ley, no debe ser interpretada en el sentido de que la expresada extensión de terreno próxima al mar, lagos o ríos navegables, necesariamente sea propiedad nacional o bien de dominio público. La doctrina sostiene al respecto, que los referidos preceptos no expresan tal idea, pues ellos no se refieren a que tal zona sea propiedad de la Nación o del dominio público, sino que sólo confieren a las autoridades militares facultad de ejercer en ella funciones de policía, vigilancia y control.

En ausencia, pues, de una medida expresamente determinada por la Ley para demarcar la extensión de la zona de la costa marítima perteneciente al dominio público, es necesario acudir a los principios generalmente admitidos. Así, ya en la Ley de Partidas (Partida 3 Tit. 28, ley 4) se fijaba el límite de la ribera del mar en la línea resultante de la altura de las aguas cuando más crecen en el año. Por consiguiente, es natural que ese espacio de la costa cubierto por el mar en época de crecida, sea considerado como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendida entre el nivel de la más alta y de la más baja marea, tal como se establece en el fallo recurrido.

Véase N° 404.

E. *Concesión de uso*

411. CFC - CP  
M. 1948, pp. 6-7

10-10-47

*El derecho que se otorga a las concesiones sobre bienes del dominio público, es el jus utendi, pero no el jus abutendi.*

El artículo cuya nulidad se pretende es del tenor siguiente: "Cuando las zonas de estacionamiento se destinen al uso de vehículos de alquiler pertenecientes a empresas o a particulares, la Gobernación del Distrito Federal podrá determinar la retribución que correspon-

de a la Municipalidad por la concesión de este privilegio, previa la aprobación del Concejo Municipal. Asimismo el Gobernador podrá celebrar convenios especiales con empresas comerciales o industriales, destinados a reservar espacios especiales para el estacionamiento de vehículos al frente de los edificios de dichas empresas. En todo caso, el Gobernador podrá reglamentar el uso de las zonas especiales de estacionamiento para los vehículos de alquiler, tomando en consideración las necesidades del tránsito y el interés colectivo”.

Alega el peticionario que las calles de las ciudades y poblaciones son bienes públicos de las Municipalidades y de uso público; y que todos los bienes del dominio público son inalienables, de acuerdo con el artículo 543 del Código citado. De estas premisas deduce el peticionario que el referido artículo 76 de la Ordenanza Municipal del Tránsito Urbano, al permitir al Gobernador que, mediante remuneración, reserve para el uso de determinadas personas bienes del dominio público, de uso público, con exclusión de los demás ciudadanos, quienes se ven así privados de su derecho de acceso a dichos bienes, viola la garantía de la igualdad, establecida en el artículo 46 de la Constitución vigente, igual a la disposición 18 del artículo 32 de la Constitución derogada; y que uno de los aspectos más importantes de esa garantía es el igual derecho a servirse de los bienes de uso público en relación con los artículos 539, 540 y 543 del Código Civil. De la motivación expuesta y del segundo pedimento de la solicitud, aparece que entiendo el promovente que el artículo que denuncia de la citada Ordenanza Municipal permite la enajenación por el Gobernador, de zonas de las calles de ciudades y poblaciones del Distrito Federal, agregando que dicho funcionario ya ha efectuado algunas de esas enajenaciones.

La Corte a este respecto considera que las concesiones que permite el citado artículo recaen solo y exclusivamente sobre el *jus utendi* de la especie de bienes a que se contrae el peticionario y de ningún modo sobre el *jus abutendi* (derecho de disponer) ya que esas concesiones, siempre de carácter transitorio, porque lo son los negocios a que se refiere, se otorgan sólo para el objeto determinado que indica el texto reglamentario impugnado, limitación que no se compadece con la enajenación, la cual abriría al derecho habiente campo a múltiples posibilidades: la de vender, permutar, arrendar, hipotecar la zona adquirida, cercarla, hacer excavaciones y construcciones en ella, etc., facultades de que carecen los beneficiarios de que se trata, según la naturaleza de su título.

Se concluye, pues, que la dicha disposición reglamentaria nada ordena, prohíbe o permite en contra del artículo 543 del Código Civil y, en consecuencia, se descarta la pretendida colisión de los dos textos citados, en la consideración del primer problema planteado. Este tiene como único fundamento, en la promoción, la desigualdad que crea el artículo reglamentario impugnado entre los beneficiarios de las concesiones que permite y los demás ciudadanos.

La Corte observa que cuando se otorga un derecho o un permiso de cualquier naturaleza o sobre cualquier materia, surge siempre y necesariamente una desigualdad real y manifiesta entre el derechohabiente y el resto de los hombres, pero ya se comprende que esta especie de desigualdad que está en el fondo de todas las relaciones jurídicas que ligan a los hombres entre sí, como resultante de su libre actividad y también de la organización y funcionamiento de los Poderes Públicos, no es la desigualdad proscrita en nuestra Constitución. Esta sólo quiere que los ciudadanos, en circunstancias y casos iguales, sean tratados, en cuanto a derechos y obligaciones, del mismo modo, y no de modo desemejante según rango, raza, color, religión, bienes de fortuna, posición social y otros motivos creados para establecer distinciones y separaciones entre los hombres. Esto sentado, los ciudadanos no concesionarios podrían quejarse de que la disposición reglamentaria atacada conduce al menoscabo de su derecho a andar libremente por las calles de las ciudades y poblaciones mencionadas y, que de hecho, ese menoscabo se ha consumado al ejecutar el Gobernador esa disposición, pero de ningún modo puede establecerse que en ellos se ha violado la igualdad de los venezolanos ante la Ley, garantizada en nuestra Constitución, en tanto que a los no beneficiados por las medidas que dicha disposición permite, no se les excluya del derecho a obtenerlas y gozarlas encontrándose en las mismas condiciones y circunstancias que mediaron para otorgarlas a quienes hoy las tienen y las usan. Queda establecido de este modo que ni la disposición reglamentaria impugnada ni las concesiones otorgadas por el Gobernador en virtud de ella violan la garantía constitucional de la igualdad.

Por los motivos expuestos, la Corte Suprema de Justicia declara, por autoridad de la Ley, sin lugar tanto la petición principal como la subsidiaria que quedan relacionadas y consideradas.

## 2. TIERRAS BALDIAS

412. CFC - SF  
G.F. N° 12, 1952, p. 71

4-11-52

*Los Estados son titulares efectivos de las tierras baldías ubicadas en sus respectivas jurisdicciones, y el hecho de que estén sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales, es sólo en lo referente a su administración.*

La Corte desecha el criterio sustentado por el actor, de que según el alcance del párrafo único del artículo 21 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los bienes baldíos pertenecientes a los Estados se equiparan a los nacionales y por ende,

afirma el actor, "Toda disposición legal que rija a los bienes nacionales debe aplicarse a los baldíos".

El sentido de la mencionada disposición está al margen de la interpretación que ha querido atribuirle el demandante. Ella estatuye que "los bienes pertenecientes a los Estados y que administra el Poder Federal conforme a la Constitución Nacional, se entienden sometidos al mismo régimen que los bienes nacionales, salvo lo que dispongan las leyes especiales que rijan aquellos bienes".

Esa igualdad en cuanto a la sumisión del régimen es en lo referente a la administración de los mencionados bienes baldíos, sin que pueda llegarse a la conclusión de que tal circunstancia haga variar el derecho de propiedad que corresponde a los Estados como titulares efectivos de las tierras baldías ubicadas en sus respectivas jurisdicciones.

413.

CF

15-7-55

G.F. N° 9, 1955, pp. 40-41

*La República, por el hecho de Administrar los terrenos baldíos, tiene facultad para demandar la reivindicación de los mismos.*

Respecto a la cualidad que se niega a la Nación para mandar la reivindicación de los terrenos baldíos en virtud de las razones expuestas por el demandado, la Corte encuentra:

La competencia del Poder Nacional para la administración de las tierras baldías arranca de la propia Carta Fundamental, conforme a lo establecido en el ordinal 17 del artículo 60 de la misma. Y esa administración le está atribuida a la Nación en forma tan amplia que, según el texto expreso del ordinal antes citado, conlleva la facultad de vender o arrendar los baldíos, con excepción de los ubicados en las islas y con la particularidad de que el producto de tales ventas, cuando éstas se realizan, entre al Tesoro Nacional.

Por otra parte, los artículos 10 y 11 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos preceptúan:

Artículo 10. "Caso de aparecer que se detentan como de propiedad particular Terrenos baldíos, el Ejecutivo Nacional dispondrá que se inicie el juicio civil a que haya lugar por ante los Tribunales competentes, de conformidad con la presente Ley".

Artículo 11. "No podrán intentarse las acciones a que se refiere el artículo anterior contra los poseedores de tierras que por sí o por sus causantes hayan estado gozándolas con la cualidad de propietarios desde antes de la Ley de 10 de abril de 1848. En todo caso el poseedor, aunque su posesión datare de fecha posterior a la dicha Ley, puede alegar la prescripción que le favorezca, y no se

iniciará ningún proceso de reivindicación cuando haya evidencia de que si se invocare la excepción de prescripción, ésta prosperaría”.

Aparte de otras disposiciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, el solo contenido de los Artículos 10 y 11 de la misma Ley que, como especial que es, tiene aplicación preferente, demuestra que están a cargo de la Nación diferentes deberes y gestiones con relación a las tierras baldías; y no se concibe la realización de tales gestiones y deberes, si ella, la Nación, con el carácter ya dicho, no tiene la facultad de comparecer en juicio a ventilar las acciones y recursos referentes a las tierras baldías; y más aún, si se toma en cuenta que esa administración que conlleva la de la libre disposición, le es atribuida por un canon constitucional.

Carecen de base, por lo tanto, y así se declara, los alegatos esgrimidos por el demandado respecto a que la Nación, por el simple mandato recibido para la administración de los terrenos baldíos, no tiene facultad para demandar la reivindicación por no ser propietaria ni haber recibido la facultad para reivindicar.

414.

CF

15-7-55

G.F. N<sup>o</sup> 9, 1955, pp. 41-42

*No es imposible para la Nación la determinación de sus terrenos baldíos, ni para ello es imprescindible el catastro de baldíos.*

Sostiene también el demandado S. para fundamentar la procedencia de la excepción que, conforme a la Ley de la materia, los baldíos de los Estados no pueden ser localizados sino por exclusión, o sea después de fijados los ejidos y de determinados los de propiedad particular y que como hasta ahora no se ha dado cumplimiento a la formación del “Catastro de los Baldíos”, ello impide la fijación de los mismos.

Sobre el particular, la Corte está de acuerdo, y por ello los acoge, con las razones expuestas por el juzgador de la Primera Instancia cuando en la sentencia recurrida expresa: “El artículo 1<sup>o</sup> de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos dice textualmente: “Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas”. Se considera también como baldíos, y la Nación entre desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejercía el Municipio”. De aquí se colige que los terrenos baldíos son la regla general, respecto a determinación, pues el artículo lo que ha querido definir o precisar son los “baldíos”, siendo por tanto la parte principal del artículo. No se infiere del mismo que para localizar los terrenos baldíos

haya necesidad de determinar previamente cuáles tierras son de propiedad particular, cuáles ejidos. La disposición del artículo 5º de la misma Ley, relativa a la formación del catastro de las tierras baldías, no impone inexorablemente, que en caso de no haberse formado el catastro de dichas tierras se entienda o involucre la completa negación de los baldíos, o su no identificación. Ni de ambos artículos, ni de todo el articulado de la Ley, se deduce que en tal caso de no formación del catastro de tierras baldías, esté en imposibilidad la Nación de saber cuales son esas tierras, a los fines previstos por la Ley. La excepción opuesta, con fundamento en la referida alegación, no tiene procedencia, por no admitir el Tribunal que sea imposible a la Nación, con base al ordenamiento jurídico que rige la materia, la determinación de los baldíos”.

415.

CF

15-7-55

G.F. N° 9, 1955, pp. 43-46

*Quando la administración demanda la reivindicación de un terreno que considera como baldío, si el demandado alega la propiedad del terreno, es a él a quien toca probar su alegato pues la ley establece una presunción de dominio en manos de aquella.*

En sus informes ante la Primera Instancia, el demandado con el propósito de demostrar que se encuentra exonerado de la carga de la prueba, en forma más precisa sostuvo el alegato de que en la acción reivindicatoria, el que la intenta debe probar su propiedad, pues en caso contrario se la declararía sin lugar, y adujo en apoyo de su conclusión la opinión de varios expositores de derecho nacionales y extranjeros. Igual criterio sustentó en sus informes ante esta Corte.

Por ello debe este Alto Tribunal antes de seguir adelante, dictaminar respecto de ese problema planteado, y al efecto observa:

Principio cardinal en materia de prueba es el de que al demandante le corresponde probar los hechos que invoca, o sea, aquellos sobre los cuales descansa su demanda y constituyen así el fundamento de su acción.

Y tal regla, *actori incumbit probatio*, es evidentemente lógica, desde luego que quien frente a otro se pretenda dueño o titular de un derecho o de una obligación, es el único interesado en demostrar que lo es; es él quien pretende introducir modificaciones en determinada situación jurídica existente y, por lo tanto, sobre sí cae el peso de la prueba y no sobre el demandado.

Mas, frente a este principio se yergue otro no menos indiscutible y lógico, o sea el de que al demandado toca probar los hechos en que funda su defensa o su excepción: *reus in excipiendo fit actor*;

al demandado incumbe probar, también los hechos o los actos jurídicos, es decir, la fuente y las modalidades de las obligaciones y de los derechos por él alegados o invocados.

Como ya se dijo, es cierto que la Nación intentó la acción reivindicatoria contra R.S. para que éste conviniera o en caso contrario fuera declarado así, en que es baldía la extensión de terreno especificada en el libelo; más, es igualmente cierto que al contradecir esa pretensión, el demandado S., ante la Primera Instancia y también ante esta Corte ha sostenido y ha afirmado, ser propietario de la extensión de tierra objeto de este proceso. Por consiguiente, conforme a los principios expuestos anteriormente, colocado en esa posición, él está obligado a suministrar la prueba de aquel hecho invocado; y también, como lo asienta la recurrida, a probar la prescripción adquisitiva alegada por él, pues se trata de una excepción de hecho invocando la conjunción de posesiones de sus causantes con la suya propia.

Esto, por una parte, pues por la otra, es principio indiscutido, el de que cuando una situación de hecho está regida por una presunción legal o de derecho, el favorecido con ella gana mucho terreno en materia de prueba, por cuanto queda exonerado de ella.

Respecto de los terrenos baldíos, la propiedad de los Estados o de la Nación, en sus casos, sobre ellos, es consecuencia de la presunción que a su favor establece el artículo 2º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, precepto ese que más que presumir, estatuye dicha propiedad cuando establece:

“Los terrenos baldíos de los Estados son del dominio privado de ellos, y los existentes en el Distrito Federal, en los Territorios Federales, y en las islas del Mar de las Antillas son del dominio privado de la Nación...”

Por manera que, en el caso de autos, no es como erradamente asienta la recurrida “que ambas partes por la posición que ocupan en el juicio, ora por sus pedimentos, tienen la obligación de suministrar la prueba para la sentencia definitiva”, pues conforme al criterio arriba expuesto, la actora nada tiene que probar, correspondiéndole únicamente al demandado suministrar la prueba de las defensas o excepciones alegadas contra el título inmanente de los Estados, de cuyos terrenos baldíos es gestora la Nación.

Para reforzar más aún la base eminentemente legal y jurídica de la anterior conclusión, es el caso insertar lo decidido por la Corte Suprema de los Estados Unidos de Venezuela, hoy extinguida, en su sentencia de fecha 12 de marzo de 1948, publicada en la Gaceta Oficial del 5 de abril de 1948, N° 22.583, cuando al resolver un caso semejante estableció:

“Primera: Los demandados han sostenido que la prueba de la acción le corresponde íntegramente a la parte actora, o sea, la Nación por no haberse ellos excepcionado. Con respecto a esta afirmación cabe observar, que si bien ella es cierta para los casos

generales de procedimiento, no lo es en el presente caso por la naturaleza especial de la materia del litigio. En efecto, la propiedad de los Estados sobre los terrenos baldíos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, es consecuencia de la presunción que establece a favor de aquellos el texto legal citado y a la cual se refiere el artículo 1.395, ordinal 2º del C.C., además de que el artículo 1.397 *ejusdem* dispensa de toda prueba a quien tiene en su favor la presunción, correspondiéndoles en consecuencia a los demandados el suministrar la prueba de las defensas o excepciones que alegaren contra el título inmanente de los Estados, de cuyos terrenos baldíos es gestora la Nación”.

Y a mayor abundamiento sobre el papel probatorio del particular frente al Estado, se transcribe lo decidido por la Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia en sentencia de fecha 15 de abril de 1926, publicada en la Gaceta Judicial de aquella República, N° XXXII página 262, al decidir un proceso, precisamente, sobre tierras baldías:

“Tratándose de un juicio entre la Nación y un particular, en el cual se discute la propiedad de un terreno que la Nación alega pertenecerle como baldío, si el particular no demuestra el dominio, el litigio debe fallarse en favor de aquella. La aseveración que hace el Estado entraña una negación indefinida, o sea, la de no haber salido de su patrimonio, la cual según los principios sobre prueba, debe destruirse con la afirmación concreta y definida de haberse adquirido el dominio por quien se pretenda dueño. Aquí la Nación tiene a su favor la presunción de dominio, y aun cuando intervenga como actor en el juicio, está dispensada del peso de la prueba”.

Obligada, pues, como está la parte demandada a suministrar la prueba de sus defensas, se pasa a examinar tales pruebas por lo que se refiere a su pretendido derecho de propiedad sobre las tierras objeto de este litigio y a la prescripción adquisitiva invocada por él.

416.

CF

15-7-55

G.F. N° 9, 1955, pp. 48-49, 53, 56

*Para adquirir por prescripción terrenos baldíos, estando éstos sometidos al mismo régimen de los Bienes Nacionales, se requieren cincuenta años, cuando faltan justo título y buena fe.*

Es indudable que, a partir de la fecha del registro del justificativo, 18 de marzo de 1922, el criador P.A.G.F., y sus sucesores aparecen provistos de título para hacer descansar sobre él la posesión, a los efectos de la adquisición de la propiedad mediante la prescripción.



Ahora bien, desde la fecha del registro del título supletorio, o sea 18 de marzo de 1922, hasta el 16 de marzo de 1954 fecha del libelo de la demanda instaurada por la Nación contra R.S. como poseedor de las tierras discutidas, por haberlas comprado a los sucesores de P.A.G.F., han transcurrido 32 años, sin que conste en autos que durante ese largo período, los poseedores y presuntos dueños hubieren sido perturbados en su posesión por actos capaces de interrumpir la prescripción.

Por consiguiente, han transcurrido los treinta que fijaba respecto de la prescripción de las acciones reales, el artículo 2.052 del C.C. de 1922 bajo el imperio del cual se levantó el aludido justificativo por parte de P.A.G.F., causante remoto de R.S.

Y no importa, en concepto de esta Corte, que al promover el justificativo con el propósito de acreditar derecho de propiedad y posesión sobre las tierras en litigio, el dicho G.F. hubiere expresado que el fundo estaba enclavado en tierras baldías.

No se prescribe respecto de las cosas sobre las cuales se tiene el derecho de propiedad. Con aquella expresión, el promovente del justificativo quiso significar, sin duda, que con *animo domini*, es decir, con intención de tenerla para sí, él y sus causantes habían poseído por el tiempo y con las condiciones exigidas por la ley para lograr la prescripción, un fundo ubicado en tierras que fueron baldías.

Otra cosa sería si el promovente hubiera manifestado que él o sus causantes, como concesionarios de tierras baldías venían poseyendo aquel fundo. Su condición sería entonces igual a la del arrendatario o del depositario que reconocen un dueño de la cosa y la obligación de devolverla; estos, como es natural, no prescriben ni pueden prescribir nunca pues poseen *sine animo rem sibi habendi*.

Más, si eso fue lo que dijo el promovente del justificativo, ni se le ha probado que tal fuere su condición.

Por otra parte, el hecho de que un poseedor sepa con absoluta certeza que la cosa por él poseída pertenece a otro, podrá constituirlo y lo constituye, sin duda, en un poseedor de mala fe, pero ello no le impide lograr la prescripción si se cumplen las previsiones de la Ley. Tal es la doctrina consagrada en el artículo 1977 del C.C. vigente.

Es evidente, pues que, a partir de la fecha del justificativo tantas veces citado, ha transcurrido el tiempo necesario para la prescripción de 30 años a que se refiere el artículo 2.052 del C.C. de 1922, imperante para la época del justificativo.

Ahora bien, frente a esa circunstancia se encuentra el hecho de que, conforme a la Ley, las tierras baldías se hallan sometidas al régimen de los bienes nacionales; y de que de acuerdo con el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, como ya se dijo, para prescribir la propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales se requieren cincuenta años cuando faltan justo título y buena fe. Fal-

taría, por consiguiente, determinar si se ha consumado o no a favor del demandado la prescripción de cincuenta años...

Como se ve de tales elementos que corren en autos, desde 1876 año del registro de documento por el cual J.A.F. aportó a su matrimonio con A.P., sus derechos de propiedad en el fundo "Galerones", hasta 1922 fecha del registro del justificativo promovido por su sucesor P.A.G.F., han transcurrido 46 años, sin que conste en autos que durante ese largo período hayan dejado de poseer los terrenos en referencia como propios ni menos que hayan sido turbados en su posesión por actos capaces de interrumpir la prescripción.

Por consiguiente sí, de acuerdo con lo pedido por el demandado, se une o suma esta posesión, a la ejercida con título, conforme a lo asentado en este mismo fallo por R.S. y sus causantes, desde el año de 1922, fecha del registro del justificativo promovido por P.A. G.F., hasta el 16 de marzo de 1954, fecha de la demanda intentada contra el referido S., se encuentra que han transcurrido ampliamente los cincuenta años exigidos por la Ley para la prescripción de terrenos baldíos cuando falta justo título y buena fe, todo de acuerdo con disposiciones legales ya analizadas en esta misma sentencia.

417. CSJ - SPA  
G.F. N° 46, 1964, pp. 218-219

16-12-64

*Los terrenos que no sean ejidos o de propiedad particular legítimamente comprobada, son considerados legalmente como baldíos y por tanto, los particulares que pretendan derechos sobre ellos tienen sobre sí la carga de la prueba de su pretensión.*

El Artículo 1° de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos que la Nación invoca como fundamento de su acción, establece: "Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni de propiedad particular, ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas".

"Unico: Se consideran también como baldíos y la Nación entra desde luego a poseerlos, los terrenos ejidos que han quedado abandonados por la extinción, comprobada oficialmente, del dominio que en ellos ejercía el Municipio".

De acuerdo con el precepto legal citado cuyo propósito se ajusta al concepto de la propiedad en función social, consagrado en el Artículo 99 de la Constitución, la tierra es, en principio, propiedad de la Nación, salvo las porciones de ejidos o de propiedad particular cuya titularidad aparezca legítimamente acreditada. En esta forma, por medio de una declaración legal, se ha establecido la cualidad de los terrenos baldíos, pues es dentro de las circunstancias deter-

minadas en la ley cuando se produce la calificación que corresponde a su naturaleza jurídica, de modo tal, que cuando la Nación, amparada en la disposición transcrita, sostiene que determinados terrenos son baldíos no está obligada a probar este aserto y todo el que pretenda ser propietario particular de los mismos, si estaría obligado a demostrar su pretensión. En efecto, el principio regulador del peso de la prueba contenido en el Artículo 1354 del C.C. descansa en la regla general según la cual, la carga de la misma recae sobre quien afirma el hecho, pero al mismo tiempo quien pretenda desvirtuar esa afirmación, debe por su parte probar tal circunstancia. No obstante, el peso de la prueba no depende siempre de afirmar o negar un hecho, sino de la obligación que se tiene de demostrar el fundamento de cuanto se pretende en juicio. Con base en lo anteriormente expuesto no podría desconocerse a la Nación su derecho a demandar a cualquier persona o entidad que se pretenda propietaria de unos terrenos que a juicio de la Nación son baldíos. En esta eventualidad, el derecho de la Nación descansa en el principio general establecido en su favor, por el Artículo 1º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos frente al cual todo extraño, particular o entidad, estaría obligado a demostrar la existencia de sus presuntos derechos.

418.

CSJ - SPA  
G.F. N° 47, 1965, pp. 124-125

22-2-65

*Los bienes declarados inalienables por la Nación, no pueden ser adquiridos, por lo tanto no corre para ellos la prescripción adquisitiva.*

Considera el consultante que, siendo inalienables los terrenos baldíos situados en las riberas del Lago de Maracaibo, la prescripción por la cual se pretende adquirir la propiedad del terreno en cuestión, no tiene efecto respecto de las cosas que no están en el comercio, o sea, que no pueden enajenarse y, agrega, que en el otorgamiento del mencionado título supletorio no consta que hubiese intervenido un funcionario competente, conforme lo prevé el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Estima el Registrador que si el título supletorio se refiriera únicamente a la construcción, podría registrarse, siempre que el interesado presente el permiso del Ejecutivo Nacional, previsto en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, así como también, la autorización a que se refiere el artículo 113 de la Ley de Navegación.

Pregunta el consultante si obra conforme a Derecho al abstenerse de registrar el citado título supletorio.

Para decidir la Corte observa:

Ha sido jurisprudencia reiterada y constante de la Corte, expresada en consultas anteriores, que un simple título supletorio o justi-

ficativo testimonial de posesión, como el que se trata de registrar, carece de las condiciones que han de cumplir los títulos traslativos de dominio para tener acceso al registro, y si bien es cierto que el artículo 796 del Código Civil dispone que la propiedad puede adquirirse por medio de la prescripción, un título como el que ha sido presentado para su registro, es insuficiente para considerar que jurídicamente se ha transformado la simple posesión en derecho pleno de propiedad.

En el caso consultado, no solamente se trata de registrar el referido título supletorio, sino que el mismo se refiere a bienes que, por estar situados a orillas del Lago de Maracaibo, son inalienables y por lo tanto, no pueden ser objeto de posesión a los fines de la prescripción adquisitiva.

En virtud de lo antes expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

### 3. SUB-SUELO

419.

CF

8-6-54

G.F. N° 4, 1954, pp. 128-130

*El beneficiario, participante o regalista de concesiones de Hidrocarburos no tiene, ante el Estado, los derechos ni las obligaciones propias del concesionario, ni tiene ningún vínculo con la Nación, por no ser explotador del subsuelo.*

2° Es principio institucional del Estado Venezolano que el subsuelo del territorio nacional es propiedad absoluta de la Nación.

Conforme a ese principio, reglamentado en la respectiva legislación del país, ninguna persona puede extraer sustancias minerales o hidrocarbурadas sino mediante concesión legal del Estado, siendo así que el concesionario sólo tiene el derecho exclusivo de extraer, por tiempo determinado y dentro de la correspondiente parcela de explotación, las sustancias específicamente concedidas, y servirse de ellas o aprovecharlas UNA VEZ EXTRAIDAS (artículos 2 y 26 de la Ley de Hidrocarburos). El concesionario de hidrocarburos tiene la facultad de ceder o traspasar el derecho que así, limitativamente, se le ha otorgado, vale decir, la "concesión" y ello, siempre que previamente haya obtenido la correspondiente autorización del personero legítimo del Ejecutivo, "quien la otorgará o negará según lo creyere conveniente". Y en virtud de la cesión o traspaso que legalmente efectuare el titular de la concesión, el respectivo cesionario o causahabiente queda subrogado en todos los derechos y obligaciones del cedente respecto a la Nación (Artículos 63 y 65 de la misma Ley).

Más, puede legalmente el concesionario reconocer a otra persona, a cualquiera persona, una determinada participación, regalía o "royalty" sobre el petróleo que fuere extraído de la concesión; y así ocurre en la práctica; o bien, ese concesionario puede reservarse en su favor una participación o regalía cuando cede o traspa la concesión, como también suele ocurrir. En el uno y en el otro caso, el beneficiario de la participación no tiene el carácter, cualidad o condición de concesionario, pues sólo está ligado por una relación personal con éste, y por ello, ese beneficiario, participante o regalista no tiene ante el Estado los derechos ni las obligaciones propios del concesionario.

3° El concesionario —únicamente él— tiene tan sólo el derecho exclusivo de extraer los hidrocarburos; y, desde luego, el de apropiárselos si los extrae, cuando los extrae y a medida que los extrae. Las cantidades no extraídas, y que, por lo mismo, permanecen en el subsuelo, son patrimonio exclusivo de la Nación Venezolana. El regalista o beneficiario de la regalía no tiene un absoluto derecho alguno a extraer ese petróleo, el cual derecho pertenece con carácter de exclusividad al concesionario, conforme se ha dicho; siendo así que el derecho del regalista está limitado a la cuota particularmente convenida entre él y el concesionario sobre las cantidades extraídas por éste, pues, como lo reconoce en estrados el apoderado actor, "el dueño de una regalía NO TIENE NINGUN VÍNCULO CON LA NACIÓN POR NO SER EXPLOTADOR DEL SUBSUELO".

420.

CF

31-5-55

G.F. N° 8, 1955, p. 311

*Las exploraciones de hidrocarburos en zonas libres sin autorización previa, no son objeto de pena.*

El caso que aquí se ventila no puede encuadrarse en ninguna de las dos figuras: Se prohíbe ciertamente que se hagan exploraciones para descubrir yacimientos de las sustancias indicadas en la ley, sin previa participación por escrito al Ministro del Ramo, y señalamiento de la zona que se pretende explorar. Pero de allí no pasa la ley; crea la figura y no impone la sanción; siendo de advertir que el explorador no necesita obtener previamente la autorización respectiva, pues su acto sólo está supeditado a su propia actividad, ya que, conforme a los términos de la ley, el único deber suyo consiste en hacer la participación previa del caso. Ni en ese precepto, ni en ninguna otra disposición de la Ley ni del Reglamento respectivo existe sanción alguna para quien omitiere esa obligación. Y como a tenor del artículo 1° del C.P., nadie puede ser castigado por un hecho que no esté expresamente previsto como punible,

ni con penas que ella no hubiere establecido previamente, es evidente que quien hace exploraciones en zonas libres sin previa participación por escrito al Ministerio del Ramo, no comete ningún hecho punible.

La sanción del artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos no está destinada, ni podría estarlo, a quienes hagan tales exploraciones, puesto que la pena que allí se establece tiende, expresa y concretamente, a sancionar —castigar, dice la ley— cualquiera infracción a las obligaciones legales o reglamentarias de los concesionarios que no esté especialmente sancionada. Y es obvio que el hecho de explorar en zona libre cumpliendo determinado requisito, no puede ser, en el sentido del artículo 2º de la citada Ley, una obligación legal o reglamentaria de los concesionarios, cuya infracción es únicamente lo que prevé y sanciona el artículo 85 de la misma.

421.

CSJ - SPA

14-10-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 121-123

*La propiedad de las reservas potenciales de hidrocarburos que se allan en el subsuelo del territorio de la República, son de la Nación.*

Ahora bien, “es lo cierto que, —como lo advirtió la mencionada jurisprudencia, que la Corte hace suya en esta oportunidad— con evidente ilegalidad la recurrente considera como patrimonio suyo, lo que sin posible duda o discusión, es por el contrario, patrimonio de la Nación, o sean, las reservas petrolíferas no extraídas, del subsuelo... En efecto, la propiedad del subsuelo es de la Nación. Los concesionarios sólo tienen el derecho exclusivo de extraer los hidrocarburos y apropiárselos, cuando los extraen, si los extraen y a medida que los extraen. Las cantidades no extraídas, que permanecen en el subsuelo son patrimonio exclusivo de la Nación, del cual patrimonio salen a medida que el concesionario los extrae. El beneficiario de la regalía ni siquiera tiene el derecho de extraer ese petróleo que como exclusivo le pertenece al concesionario; y el suyo se reduce a que éste le dé la participación, convenida sobre las cantidades que extrajere”. Luego, si la contribuyente pretende deducir una “alícuota de amortización por agotamiento de los yacimientos”, incurre, ahora como entonces, en “semejante error legal de considerar como propio lo que es patrimonio de la Nación, o sea el petróleo que está en el subsuelo...” Por manera que, si, así como entonces “lo que por patrimonio entiende la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento, es el *capital de inversión* y no el que resulta del cálculo de la productividad o riqueza potencial de las regalías”, como lo declaró la misma Corte en aquella jurisprudencia, así también el elemento amortizable es, precisamente, el

*costo de inversión*, esto es, aquél efectuado por el contribuyente para obtener el derecho a la regalía o participación.

Conforme a lo expuesto, es obvio que, en el caso de autos, la contribuyente mal puede pretender amortizar “un valor que —según dice— está determinado, fundamentalmente, por la productividad (sic) que tiene con regalía”, la cual “está a su vez determinada, principalmente, por las reservas existentes en las concesiones sobre las cuales participa, representadas dichas reservas por la cantidad de petróleo aún no explotado existente en el subsuelo”; y mal puede pretenderlo, porque ella no es propietaria del petróleo existente en el subsuelo, cuyo valor estimado pretende, precisamente, amortizar. Por ilegal e ilógica, se declara improcedente tal pretensión.

En consecuencia, el único elemento, sobre el cual puede la contribuyente deducir la correspondiente amortización, es el *costo* del derecho a obtener la regalía o participación, el cual, según fue determinado por la Fiscalización, —y cuya determinación no fue objetada en forma alguna por la recurrente en el proceso—, alcanza a la cantidad de ciento veinte mil bolívares (Bs. 120.000,00). Así se declara.

422. CSJ - SPA  
G.F. N° 46, 1964, pp. 24-25

19-10-64

*Las reservas petrolíferas son propiedad de la Nación.*

En sus informes ante la Primera Instancia, ratificados en los presentados ante la Corte, el representante de la contribuyente alega que la regalía, royalty o participación de que es beneficiaria su representada, tiene, dentro de su activo, un valor que está determinado, fundamentalmente, por la productibilidad (sic) que tiene esa regalía para la compañía; y que la productibilidad (sic) de la regalía está a su vez determinada, principalmente, por las reservas existentes en las concesiones sobre las cuales participa, representadas dichas reservas por la cantidad de petróleo aún no explotado existente en el subsuelo; y agrega: “en base a la vida probable de las concesiones sobre las cuales tiene la regalía, royalty o participación, a la cantidad de petróleo existente en las mismas y a la cantidad de petróleo explotado o extraído anualmente, ha fijado bajo el capítulo “egresos”, la partida “alícuota de amortización por agotamiento de los yacimientos”, luego de haber “asignado a esa parte de su activo, un determinado valor”.

Con relación a lo expuesto observa la Corte que este mismo asunto fue planteado a este Supremo Tribunal por la recurrente en lo relativo al ejercicio económico de 1949, el cual fue decidido en los siguientes términos, en su sentencia de 14 de octubre de 1963, que la Corte ratifica:

“Es lo cierto que, con evidente ilegalidad la recurrente considera como patrimonio suyo, lo que sin posible duda o discusión es, por el contrario, patrimonio de la Nación, como son las reservas petrolíferas no extraídas del subsuelo. En efecto, la propiedad del subsuelo es de la Nación. Los concesionarios sólo tienen el derecho exclusivo de extraer los hidrocarburos y apropiárselos, cuando los extraen, si los extraen y en la medida en que los extraen. Las cantidades no extraídas, que permanecen en el subsuelo, son patrimonio exclusivo de la Nación, del cual patrimonio salen a medida que el concesionario los extrae. El beneficiario de la regalía ni siquiera tiene el derecho de extraer ese petróleo que como exclusivo le pertenece al concesionario; y el suyo se reduce a que éste le dé la participación convenida sobre las cantidades que extraeré. Luego, si la contribuyente pretende deducir una “alícuota de amortización por agotamiento de los yacimientos”, incurre, ahora como entonces, en semejante error legal de considerar como propio lo que es patrimonio de la Nación o sea el petróleo que está en el subsuelo. Por manera que, si lo que por patrimonio entiende la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento es el capital de inversión y no el que resulta del cálculo de la productividad o riqueza potencial de las regalías, así también el elemento amortizable es, precisamente, el *costo de inversión*, esto es, aquél efectuado por el contribuyente para obtener el derecho de regalía o participación”; y, como tal costo, según fue determinado por la fiscalización —y cuya determinación no fue objetada en forma alguna por la recurrente en el proceso—, alcanza a la cantidad de ciento veinte mil bolívares (Bs. 120.000,00), es entonces éste el elemento amortizable.

423.

CSJ - SPA

20-7-71

G.F. N° 73, 1971, pp. 46-47

*El régimen de las minas es de la competencia nacional y no puede ser regulado por las autoridades municipales.*

El artículo 136 de la Carta Fundamental, determina concretamente las materias que son de la competencia del Poder Nacional y entre ellas, en sus ordinales 8° y 10°, incluyó respectivamente, “La organización, recaudación y control de...” las contribuciones... de minas...” y “El régimen y administración de las minas...” En consecuencia, toda regulación que sobre dicha materia disponga el Poder Estadal o Municipal, viola las previsiones del citado artículo 136.

Ahora bien, como se evidencia de los transcritos artículos de la Ordenanza impugnada, y de los reglamentarios de aquéllos, el objetivo principal e inmediato perseguido por el Legislador municipal



fue regular la explotación de los minerales indicados en el artículo 1º, a los fines de la liquidación y recaudación de los impuestos establecidos en el artículo 9º; pues aparte de las normas preliminares del Capítulo I y a las del PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTORIZACION, del Capítulo II, las de los demás Capítulos: I, II, IV, V y VI, en su gran mayoría son disposiciones dirigidas a la fiscalización de la base del impuesto, y liquidación y percepción del mismo.

En el caso que se analiza, se observa claramente, que el Concejo Municipal del Distrito Lander del Estado Miranda, al reglamentar en la Ordenanza la explotación de arenas, piedras y las otras sustancias que especifica en su artículo 1º, y establecer sanciones por incumplimiento de sus normas, violó flagrantemente el ordinal 10º del artículo 136 de la Constitución de la República, pues no está facultado para ejercer tal atribución conferida al Poder Legislativo Nacional, el cual, en el artículo 7º de la Ley de Minas, reguló la materia y al efecto consagra: "Las piedras de construcción y de adorno, o de cualquiera otra especie, que no sean preciosas, el mármol, pórfido, caolín, magnesita, las arenas, pizarras, arcillas, calizas, yeso, puzolanas, turbas, las sustancias terrosas y el guano, pertenecen al propietario del suelo, quien puede explotarlas sin formalidades especiales..."

Idéntica es la situación referente al impuesto sobre la explotación de los mencionados minerales, previsto en el artículo 9º de la Ordenanza, el cual, en este caso es violatorio del ordinal 8º del mismo artículo 136 de la Constitución. Ambas violaciones acarrear la nulidad de dicha Ordenanza de acuerdo con el artículo 215, ordinal 4º *ejusdem*.

Por cuanto de los razonamientos expuestos, surge evidentemente la inconstitucionalidad total de la Ordenanza cuya nulidad se solicita, por ser violatoria de las normas que se acaban de mencionar, no hay lugar a entrar a decidir los demás puntos planteados en la solicitud.

Véase N° 299

#### 4. TITULARIDAD

424. CF 6-7-60  
G.F. N° 29, p. 11

*Constituyen ejidos, y por tanto bienes municipales, los inmuebles de las comunidades indígenas extinguidas.*

Que el artículo 3º de la Ley de Resguardo de Indígenas de 8 de abril de 1904 estatuye que pasan a formar parte del dominio y

propiedad de la Nación los terrenos de las Comunidades ya extinguidas, y aquellos cuya posesión no pueda justificarse con títulos auténticos o supletorios.

Por su parte las leyes de Tierras Baldías y Ejidos de 11 de julio de 1911 y 27 de junio de 1919 estatuyen que, son ejidos las tierras que correspondían a las extinguidas comunidades indígenas, cuyos poseedores no hubieren llenado las formalidades prescritas en la Ley de Resguardo de Indígenas de 8 de abril de 1904, que establecía que los poseedores, para adquirir el título definitivo de la propiedad, debían ocurrir a la Oficina de Registro del respectivo Distrito a hacer protocolizar la escritura o documento que legitimase su posesión.

Es de observar que la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 11 de junio de 1911, estableció un plazo de dos años para llenar tales formalidades.

Este Supremo Tribunal en sentencia de fecha 31 de mayo de 1957, publicada en la Gaceta Oficial N° 25376 de 8 de junio del mismo año, negó la protocolización del Acta Constitutiva de la Comunidad Indígena de Santa Ana, y los Estatutos de la misma, por no haber presentado los presuntos actuales integrantes de dicha comunidad, prueba alguna que demostrase la circunstancia de hecho que hiciera presumir la no extinción de dicha comunidad, y dijo en su referida sentencia, que a falta de tal probanza debían tenerse como aplicables al caso tanto las disposiciones del ordinal 3° del artículo 58 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 11 de julio de 1911, como las del numeral 3° del artículo 3° de la misma Ley de fecha 27 de junio de 1919, que declara como ejidos las tierras que correspondían a los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas.

Por consiguiente, apareciendo como hecho cierto de que para la fecha no existe la Comunidad Indígena de Santa Ana, por haberse ésta extinguido, los terrenos que a ella pertenecieron han pasado a ser ejidos.

425.

CSJ - SPA

23-6-64

G.F. N° 44, 1964, pp. 171-172

*La adquisición de bienes por las Municipalidades, generalmente, no se ha realizado en virtud de reglas de derecho común, sino algunas veces a título de propiedad comunal y por declaratoria expresa de la Ley.*

Dos razones distintas expone el Registrador para negarse a protocolizar el documento en cuestión:

a) El haberse omitido en el texto, cuando debió mencionarse así conforme al artículo 77 de la Ley de Registro Público, que

la adquisición del causante anterior no consta de documento registrado; y el no haberse especificado, tampoco, la clase de acto que la originó ni los documentos que la acreditan.

b) El no haber presentado el Procurador Municipal constancia auténtica del carácter con que actúa, ni la de haber sido autorizado para el otorgamiento, como lo expresa la escritura.

Respecto al punto a) se observa que la forma *sui generis* de la propiedad municipal hace difícil y muchas veces imposible, el que la Municipalidad pueda presentar siempre un documento como prueba de adquisición. Por regla general, los terrenos municipales están constituidos por el residuo de las antiguas comunidades indígenas, motivo por el cual la Ley apreció que el Municipio debía ser considerado como propietario de aquéllas o con derecho a tomar posesión de esos terrenos sin llenar requisito alguno. (Artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos). Esta adquisición no la hace el Municipio en virtud de las reglas del derecho común, aplicables a la propiedad ordinaria, sino a título de propiedad comunal y por declaratoria expresa de la Ley.

De manera, pues, que en ausencia de un documento que deje prueba del título con que posee el Municipio o su causante, ha de ocurrirse a las disposiciones supletorias contenidas en las Leyes y Ordenanzas sobre la materia. La Corte tiene decidido al respecto: "Los Concejos Municipales en lo que se refiere al artículo 64 (hoy 77) de la Ley de Registro, sólo necesitan, en las operaciones de cesión de terrenos ejidos, obrar de acuerdo con las Ordenanzas respectivas". (N.C. 1934, página 44).

Respecto al punto b) se observa que de conformidad con el segundo aparte del artículo 1.169 del C.C. "el poder para celebrar en nombre de otro un acto para el cual exige la Ley instrumento otorgado ante un Registrador Subalterno debe ser hecho en esta misma forma". Y por cuanto el caso planteado se refiere a un acto traslativo de propiedad de un inmueble perteneciente al Municipio, otorgado por el Síndico Procurador Municipal, y el cual se halla sometido a la formalidad del Registro, aplicando por analogía la disposición legal transcrita al punto concreto consultado, el documento no debe registrarse hasta tanto el expresado funcionario quien se dice autorizado por la Corporación a quien representa para intervenir en el otorgamiento, exhiba la respectiva autorización.

426.

CSJ - SPA  
G.F. N° 56, pp. 272-273

29-6-67

*Los inmuebles que pertenecieron a las extinguidas Comunidades Indígenas son bienes municipales y las municipalidades no están obligadas a presentar prueba documental para tomar posesión de ellos.*

La documentación producida por el Concejo Municipal para acreditar la existencia del derecho conque procede, consta de dos documentos autorizados con las solemnidades legales por un funcionario con facultad para darles fe pública. Tales documentos hacen plena fe tanto entre las partes como respecto de terceros, de conformidad con los artículos 1.357 y 1.359 del Código Civil. Del mismo modo, el título que se ha llevado a registrar designa con claridad, tanto a la Corporación que vende y a las personas físicas que la representan como la persona del comprador, y los bienes sobre los cuales versa, con lo cual están cumplidos los extremos exigidos para el registro del título por los artículos 1.913 y 1.914 del Código Civil. En semejante situación y presentando, como en efecto lo ha presentado, el Concejo Municipal, el título inmediato de adquisición de la propiedad vendida, éste conserva toda la fuerza probatoria que tiene a los efectos del registro, con arreglo al artículo 77 de la Ley de la materia.

Ahora bien, el pronunciamiento sobre los vicios o defectos que puedan afectar el contenido del Decreto o Acuerdo mediante el cual el Municipio demarca y limita los terrenos de la Comunidad o del "Común", no corresponde hacerlo a los Registradores sino a los órganos jurisdiccionales competentes.

Por otra parte, la compleja estructura de los bienes municipales, ya se trate de los bienes propios de la Corporación Municipal o de los bienes del "Común" de vecinos o del patrimonio comunal, determinan una facultad en dicha Corporación que comprende funciones de administración y de disposición, según los casos. Estos bienes pueden no tener siempre su origen o raíz en una adquisición formal que debe probarse con un documento, tal y como lo exige el artículo 77 de la Ley de Registro Público. En efecto, la forma *sui generis* de la propiedad municipal hace difícil y muchas veces imposible, el de que la Municipalidad pueda presentar siempre un documento como prueba de adquisición. Por regla general, los terrenos municipales están constituidos por el residuo de las antiguas comunidades indígenas, motivo por el cual la Ley apreció que el Municipio debía ser considerado como propietario de aquéllas o con derecho a tomar posesión de esos terrenos sin el requisito de la prueba documental. (Artículo 3º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos). Esta adquisición no la hace el Municipio en virtud de las reglas del derecho común, aplicables a la propiedad ordinaria, sino a título de propiedad comunal y por declaratoria expresa de la Ley.

De manera, pues, que en ausencia de un documento que deje prueba del título con que posee el Municipio o su causante, ha de ocurrirse a las disposiciones supletorias contenidas en las leyes y ordenanzas sobre la materia. La Corte tiene decidido al respecto: "Los Concejos Municipales en lo que se refiere al artículo 64 (hoy

77) de la Ley de Registro, sólo necesitan en las operaciones de cesión de terrenos ejidos, obrar de acuerdo con las Ordenanzas respectivas". (M. C. 1.934, página 44).

427. CSJ - SPA 9-8-67  
G.F. N° 57, 1967, pp. 65-66

*En materia de bienes ocultos de la Nación, la Corte debe conocer de la materia en juicio ordinario y no como tribunal Supremo.*

En la oportunidad de decidir, la Corte observa, ante todo, que el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, de conformidad con el cual, según dice el interesado, apela de la mencionada Resolución, no confiere el recurso; pues se limita a establecer que "la Corte Suprema de Justicia conocerá en *juicio ordinario* de las cuestiones que se susciten entre los denunciantes y el Ejecutivo Nacional por la declaratoria sobre prioridad, procedencia o fundamento de las denuncias, justiprecio de los bienes o procedencia de la remuneración". Es decir, la disposición transcrita se limita a establecer la competencia de la Corte y el procedimiento para ejercerla en la materia a que la misma se contrae. Y tanto es así, que la misma Ley Orgánica, al fijar las funciones que la Corte Suprema de Justicia ejerce como Supremo Tribunal de Hacienda, determina, en el ordinal 3° de su artículo 273, la de "conocer de los *juicios* en los casos a que se refiere el artículo 39 de esta Ley".

428. CSJ - SPA 31-7-69  
G.F. N° 65, 1969, pp. 128-129

*La simple alegación de propiedad sobre determinados terrenos, por parte de la Nación, no bastan para que el Registrador no registre cualquier operación que verse sobre ellos, es necesario la prueba documental y en su defecto la defensa mediante acciones legales por parte de la Nación.*

El artículo 40 de la Ley de Registro Público vigente y otras disposiciones legales, determinan los casos en los cuales a los Registradores les está prohibido protocolizar documentos, cuando se haya hecho en contravención a lo dispuesto en el citado artículo y de las expresas normas legales prohibitivas.

Los mencionados presupuestos legales reciben particular aplicación con motivo de la situación que se plantea en la consulta, ya que no aparecen de los documentos cuyas copias certificadas fueron enviadas, que se esté en presencia de alguno de los casos comprendidos en las normas legales referidas.

La circunstancia aducida por el respectivo Despacho del Ejecutivo Nacional, no es suficiente para impedir el registro de venta del terreno de la Compañía Anónima "Los Pomarrosos", pues si los terrenos que trata de vender la nombrada Compañía son propiedad de la Nación, ello debe aparecer de la prueba documental respectiva, la cual tiene que existir en los protocolos del Registro de la Oficina Subalterna del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, y en este caso corresponde al Registrador abstenerse de protocolizar los documentos de venta. Y si no obstante la ausencia de la prueba documental a favor de la Nación, apareciere aquél acreditado en otra forma, le corresponde a aquélla ejercer las acciones legales conducentes a la recuperación de la propiedad que dice tener sobre los expresados terrenos.



INDICES DE LOS  
TOMOS I Y II





I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II)  
(Los números romanos remiten al Tomo y los números arábigos  
a las páginas correspondientes.)

— A —

- Abasto. Regulación, II, 217.
- Abogados, I, 275.
  - Seguridad Social, I, 260.
- Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191.
- Acciones Posesorias, Improcedencia, II, 511.
- Acta Fiscal. Efectos, II, 308.
- Actas Constitutivas de gobiernos de facto, I, 114, 116, 117, 559.
- Actividades privadas, I, 300.
- Actos Administrativos, II, 41.
  - Anulabilidad, II, 364.
  - Apreciación de los hechos, I, 621.
  - Causa, I, 21.
  - Clases, I, 16, 602.
  - Cosa Juzgada, II, 204, 403.
  - Efectos, I, 569, 571, 579.
  - Efectos Internos, II, 365.
  - Eficacia, II, 213.
  - Ejecutoriedad, I, 284.
  - Errores Materiales, II, 364.
  - Excepción de Ilegalidad, I, 569.
  - Fin, I, 28, 606, 613.
  - Firmeza, I, 72.
  - Formas, I, 20.
  - Interpretación, I, 601.
  - Irretroactividad, II, 201, 204.
  - Legalidad, I, 16.
  - Mérito, I, 30.
  - Motivación, I, 40, 41.
  - Motivos, I, 40, 41.
  - Nulidad, I, 192.
  - Oportunidad, I, 34, 602.
  - Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.
  - Prueba, I, 23.
  - Reconsideración, I, 603.

- Revocación, I, 73, 74, 603.
- Suspensión efectos, I, 601.
- Tasas, II, 299.
- Transacción, I, 49.
- Usurpación de funciones, II, 43.
- Actos administrativos complejos, I, 330.
- Actos administrativos discrecionales, I, 16, 602 y sig.
- Actos Administrativos que causan Estado, II, 204.
- Actos administrativos reglados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423.
- Actos de gestión, I, 276, 368.
- Actos de gobierno, I, 276, 313.
- Actividades privadas, I, 300.
- Administración Central, II, 452.
- Administración consultiva, I, 288.
- Administración contralora, I, 289.
- Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.
- Administración Estatal, II, 147.
- Administración Pública. Carácter instrumental, I, 288.
  - Control, I, 271.
  - Definición, I, 284, 286.
  - Fin, I, 580.
  - Incompetencia, I, 196.
  - Instrucciones, II, 365.
  - Límites, I, 16.
  - Prerrogativas, I, 288.
  - Privilegios, I, 284, 288.
  - 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.
- 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.  
 Reintero, I, 491.
- Alternabilidad republicana, I, 137, 138, 139, 141, 201.
- Altos Funcionarios, II, 148.
- Apuestas, I, 495.
- Apuestas Lícitas. Impuestos, II, 498, 505.
- Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620.
- Area Metropolitana, II, 55.
- Armas de guerra, II, 87.
- 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.
- 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.
- Autonomía Municipal. Competencias, II, 265.  
 Leyes locales, II, 214.  
 Relatividad, II, 213.  
 Transporte, II, 225, 255 y sig.  
 Urbanismo, II, 259 y sig.

## — 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.  
 Cementerios. Uso, II, 271.  
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.  
 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.  
 Competencia. Renuncia, I, 63.  
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.  
 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.  
 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 de Uso, II, 529.  
 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.  
 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.  
  Actos que causan Estado, II, 204.  
  Agotamiento de la Vía Administrativa, II, 204.  
  Caducidad, I, 192.  
  Carácter inquisitorio, I, 384.  
  Competencia de la Corte, I, 577, 611.  
  Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.  
  Objeto, II, 195.  
  Prueba, II, 380.  
  Requisitos del Libelo, II, 301.  
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.  
Corte Suprema de Justicia. Competencia, II, 237, 269, 441.  
Cosa Juzgada, II, 451.  
Costas. Policía Marítima, II, 525.  
Creación, I, 285, 287, 292, 297.  
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.  
 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.

## — D —

- Deber administrativo, I, 62.  
 Democracia, I, 110, 111.  
 Derecho administrativo, I, 131, 284.  
 Derecho a la Educación, I, 426 y sig.  
 Derecho al Sufragio, I, 524 y sig.  
 Derecho Civil, I, 167.  
 Derecho de petición, I, 416.  
 Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576.  
 Derecho Subjetivo, I, 52.  
 Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303.  
 Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.  
 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.  
 Derogación, 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.  
 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.
- 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.  
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.
- Documentos administrativos. Carácter reservado, I, 288.
- 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.  
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. Derecho, I, 426 y sig.  
   Parasistema, I, 454.  
   Prohibición, I, 446.  
   Sentido, I, 446.  
 Ejecutoriedad, I, 284.  
 Ejidos, II, 121, 126, 282, 535.  
 Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.  
   Titularidad, II, 544, 546.  
 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.  
 Empresa. 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.

- Estado. Autonomía, I, 86.  
   Bienes, I, 346; II, 511.  
   Contraloría General, II, 141.  
   Estabilidad, II, 147.  
   Fines, I, 134; II, 26.  
   Personalidad Jurídica, I, 351, 363; II, 106, 138.  
   Prerrogativas, 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.
- Estados. Persona, 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.
- Excepción de ilegalidad. Lاپso 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.

Exoneraciones Tributarias, II, 78.  
 Explotación minera. Concepto, I, 232.  
 Expropiación, I, 277, 278, 335, 347, 468.  
 Expropiación. Area afectada, I, 365.  
     Responsabilidad, I, 365.  
 Expropiación por concesionarios, I, 278.  
 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.  
 Fines Públicos, 28, 134, 580, 606, 613.  
 Firmeza, I, 72.  
 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.  
 Fuerza Mayor, I, 323.  
 Función administrativa, I, 151, 280, 286; II, 24, 25, 30, 40, 52.  
 Función Fiscalizadora, II, 202.  
 Función Jurisdiccional, II, 255.  
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Social de la propiedad, I, 97, 98, 99, 100.  
 Funcionarios públicos, I, 305; II, 33, 147.  
 Funcionarios Públicos. Destitución, II, 153, 155, 157.  
     Enjuiciamiento, II, 191.  
     Estatuto, I, 305.  
     Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
     Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160, 187, 193, 228, 230.  
     Remoción, II, 157.  
     Responsabilidad, I, 364, 368.  
     Seguro Social, I, 259.  
 Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.  
     Separación, I, 151, 271.  
     Usurpación, I, 158 y sig.  
 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.  
 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.  
   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.  
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.  
   Calificación, I, 24, 26.  
 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.  
 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.  
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.  
    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.  
     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 Telecomunicaciones, 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.  
 Inconstitucionalidad. 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. Impuestos, II, 476.  
 Inpreabogado, I, 261.  
 Inquilinato. Regulación, I, 465 y sig.  
     Solvencias Municipales, II, 367.  
 Instituto Nacional de Cooperación Educativa, 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.
- Instrucción obligatoria, I, 438.
- Instrucciones, II, 365.
- Interés general, I, 320.
- Interés particular, I, 320.
- 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 del Reglamento, I, 255.

## — J —

- Jefe Civil, II, 147.
- Jerarquía, I, 275.
- Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45.
- Jerarquía judicial, I, 85.
- Jueces, I, 275.
- Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328, 414.
- 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.  
     Principio, I, 575 y sig., 602, 614; II, 142.  
 Legalidad administrativa, I, 575 y sig.  
 Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596; II, 78, 301, 320.  
 Legalidad Procesal, I, 416, 598.  
 Legalidad tributaria, II, 78.  
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.  
 Ley, I, 87, 131.  
 Ley. Aplicación, I, 95, 97, 249, 261.  
     Clases, I, 268.  
     Colisión, I, 82, 258, 265, 269.  
     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.  
     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 restrictiva, I, 239.  
     Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470; II, 204, 278.  
     Poder derogatorio, I, 257.  
     Promulgación, I, 212, 213; II, 83.  
     Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.  
     Reformas parciales, I, 213, 214.  
     Refrento 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.  
 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.  
 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. Acuñaación, 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 administrativas, I, 582, 607.
- Multas administrativas. Circunstancias agravantes, I, 333.
  - Naturaleza, I, 330.
  - Término medio, I, 329, 330, 332, 514.
- Multas fiscales, I, 331.
- 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 originaria, I, 388.
- Nacionalización, I, 134, 250.
- Navegación. Impuestos, II, 494.
  - Licencia, II, 298.
- Normas, I, 106.
- Normas constitucionales, I, 124.
- Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.
- Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.

## — 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.
- Ordenanza Municipales. Naturaleza, II, 278.
  - Carácter de Ley, II, 278, 347, 367.

- Organización administrativa, II, 49.
- Organización. Potestad, I, 153.
- Organos Colegiados. Convocatoria, II, 232.
  - Instalación, II, 242.
  - Quorum, II, 142, 240, 242.
  - Formalidades, II, 142.
  - Procedimiento, II, 142.
  - Suplentes, II, 144, 233.
- Organos Deliberantes, II, 142.
- Oro. Patrón, I, 340.

## — P —

- Pago, I, 396.
- Papel sellado, II, 93.
- Parasistema, I, 454.
- Parfiscalidad, I, 345.
- Parlamentarismo, I, 86.
- Partidos Políticos, I, 560.
- Partidos Políticos. Igualdad, I,
  - 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.
- Patente 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.
- Personas Públicas, I, 290; II, 452.
- 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 Constituyente, I, 85.
- Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 258.
- 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.
- 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 fiscalizadora, I, 280.
- Potestad legislativa, I, 95, 96, 201.
- Potestad legislativa. Delegación, I, 297.
- Potestad organizativa, I, 153.
- Potestad pública, I, 43, 52, 280.
- Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430.
- 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, I, 51.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.
  - Irrenunciabilidad, I, 278.
- Precedentes, I, 39.
- Precio, I, 592.
- Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
- Prenda, I, 517.
- Prenda legal, I, 516.
- Prerrogativas, 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 legitimidad, I, 600.
- 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.  
 Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39.  
 Principio de la racionalidad, I, 33.  
 Principios generales del derecho, I, 31, 39, 131; II, 525.  
 Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.  
 Procedimiento administrativo, I, 254, 578.  
 Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589.  
 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.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Promulgación, I, 212, 213.  
 Propiedad, II, 137.  
 Propiedad. Derecho, I, 467, 468, 574.  
 Propiedad. 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.  
     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.  
 Recurso de gracia, I, 73.  
 Recurso de inconstitucionalidad, II, 151.  
 Recurso de Inconstitucionalidad. Competencia de la Corte, II, 489.  
     Objeto, II, 131.  
     Efectos de la Decisión, II, 459.  
     Exclusión actos poder judicial, I, 150.  
 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.  
 Reglamentos, II, 32, 195.  
 Reglamentos. Contenido, II, 367.  
     Irretroactividad, I, 255.  
     Límites, II, 196.  
 Reglamento Derogado. Nulidad, II, 195.  
 Reglamentos Ejecutivos, II, 198, 207, 367, 430.  
 Regulación, I, 465 y sig.  
 Recursos administrativos. Efectos no suspensivos, I, 284.  
 Recursos de Inconstitucionalidad. Efectos de la decisión, II, 403.  
     Pruebas, II, 380.  
     Normas Programáticas, II, 441.  
 Reivindicación, II, 513.  
 Relativismo, I, 112.  
 Reparos fiscales, I, 66.  
 Representación, I, 292, 546.  
 Representación de las minorías, I, 157.  
 Representación proporcional, I, 397.  
 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 de los actos administrativos, I, 603.  
 Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.

## — S —

- Sanción disciplinaria, I, 325.  
 Sanciones administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.  
 Secreto administrativo, I, 288.  
 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.  
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, 183, 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.  
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.  
Sociedades anónimas. Nacionalidad, I, 377.  
Sociedades extranjeras. Domicilio, I, 380.  
Sociedades mercantiles de capital público, I, 365.  
Solve et repete, I, 328, 331.  
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.
- 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.  
 Titularidad, II, 545.
- Trabajo. Derecho, I, 430, 457.  
 Libertad, I, 456, 458.  
 Protección, I, 263, 456.

Transacción, I, 43, 49, 74.  
Transacción administrativa, I, 44, 64, 74.  
Transacción fiscales, I, 46, 64, 71, 76.  
Tránsito. Libertad, I, 420.  
    Policía, I, 429.  
Tránsito Terrestre, II, 255.  
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 ordinarios, I, 120.  
Tributación. Anualidad, I, 253.  
Tutela, I, 324, 329.

— V —

Vagos y Maleantes, I, 414.  
Vehículos. Patentes, II, 296.  
Veto, I, 105.  
Vigencia, I, 247, 256.  
Voto Secreto, I, 539.



II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS  
(CORRESPONDIENTE A LOS TOMOS I Y II)

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
	1930		CFC - SPA	27- 7-37	II, 454
CFC - SPA	25- 3-30	II, 324	CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 8-37	I, 377
CFC - SF	28-11-30	I, 598	CFC - SPA	14- 8-37	I, 268
			CFC - SPA	14- 8-37	II, 382
	1931		CFC - SPA	25- 9-37	I, 375
CFC - SPA	28- 2-31	II, 227	CFC - SPA	30- 9-37	I, 548
			CFC - SPA <sup>acc</sup>	6-11-37	I, 144
	1932		CFC - SPA	11-11-37	II, 481
CFC - SF	23- 4-32	I, 599	CFC - SPA	21-11-37	II, 255
CFC - SF	6-10-32	I, 607	CFC - SPA	2-12-37	II, 213
				1938	
	1934		CFC - SPA	15- 1-38	I, 221
CFC - SPA	23- 6-34	I, 258	CFC - SPA	15- 1-38	I, 262
			CFC - SF <sup>acc</sup>	8- 2-38	I, 360
	1936		CFC - SF	8- 2-38	II, 518
CFC - SPA	23- 1-36	II, 246	CFC - SPA	17- 2-38	I, 257
CFC - SPA	18- 7-36	II, 211	CFC - SPA	17- 2-38	II, 132
CFC - SPA	6- 8-36	I, 81	CFC - SPA	17- 2-38	II, 132
CFC - SPA	28-10-36	II, 335	CFC - SPA	29- 3-38	II, 169
CFC - SPA	28-11-36	II, 474	CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 4-38	I, 269
			CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 4-38	I, 266
	1937		CFC - SF	30- 4-38	I, 395
CFC - SF <sup>acc</sup>	18- 1-37	I, 247	CFC - SPA	16- 5-38	I, 414
CFC - SF	27- 1-37	II, 511	CFC - SF <sup>acc</sup>	31- 5-38	I, 212
CFC - SPA	11- 2-37	II, 475	CFC - SF	31- 5-38	I, 221
CFC - SPA <sup>acc</sup>	19- 3-37	I, 143	CFC - SPA	13- 6-38	II, 166
CFC - SPA	8- 3-37	I, 216	CFC - SPA	13- 6-38	II, 193
CFC - SPA	18- 3- 37	I, 212	CFC - SPA	10- 8-38	II, 168
CFC - SPA	16- 4-37	I, 297	CFC - SPA	10- 8-38	II, 211
CFC - SPA	5- 5-37	I, 85	CFC - SPA	22- 9-38	I, 201
CFC - SPA	1- 6-37	II, 131	CFC - SPA	4-10-38	I, 137
CFC - SPA	2- 7-37	I, 218	CFC - SPA	26-10-38	II, 460
CFC - SPA	3- 7-37	II, 137	CFC - SPA	24-11-38	II, 455
CFC - SPA	22- 7-37	II, 328	CFC - SPA	8-12-38	I, 270

		<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA	8-12-38	II, 495		CFC - SPA	30- 4-41	II, 320
CFC - SPA	31-12-38	I, 552		CFC - SPA	13- 5-41	II, 248
	1939			CFC - SPA	13- 5-41	I, 395
CFC - SPA	7- 2-39	I, 541		CFC - SPA	5- 6-41	I, 388
CFC - SF	15- 2-39	I, 363		CFC - SPA	20-10-41	I, 161
CFC - SPA	9- 3-39	I, 575		CFC - SPA	3-12-41	I, 404
CFC - SPA	13- 3-39	II, 336		CFC - SPA <sup>acc</sup>	4-12-41	I, 89
CFC - SPA	23- 3-39	II, 449			1942	
CFC - SPA	17- 4-39	I, 139		CFC - SPA	2- 3-42	I, 208
CFC - SPA	18- 4-39	I, 552		CFC - SPA	2- 3-42	I, 406
CFC - SPA	1-12-39	I, 158		CFC - SPA	2- 3-42	II, 279
	1940			CFC - SPA	2- 3-42	II, 283
CFC - SPA	13- 1-40	I, 465		CFC - SPA	2- 3-42	II, 353
CFC - SPA	27- 2-40	II, 278		CFC - SF	15- 4-42	II, 188
CFC - SPA	29- 3-40	I, 141		CFC - SPA	23- 4-42	I, 90
CFC - SPA	2- 7-40	I, 118		CFC - SPA	15- 5-42	I, 224
CFC - SPA	8- 8-40	II, 496		CFC - SPA	13- 7-42	II, 269
CFC - SPA	14- 8-40	II, 182		CFC - SF	12- 8-42	I, 322
CFC - SPA	14- 8-40	II, 194		CFC - SPA	1-11-42	I, 165
CFC - SF	8-11-40	I, 159			1943	
CFC - SPA <sup>acc</sup>	26-11-40	I, 373		CFC - SPA	11- 2-43	II, 140
CFC - SPA	3-12-40	I, 147		CFC - SPA	17- 2-43	I, 525
CFC - SPA	16-12-40	I, 426		CFC - SPA	16- 4-43	I, 526
CFC - SPA	16-12-40	I, 429		CFC - SPA	31- 5-43	II, 333
CFC - SPA	16-12-40	I, 435		CFC - SPA	30- 6-43	II, 337
CFC - SPA	16-12-40	I, 439		CFC - SPA	26- 7-43	II, 482
CSJ - SPA	20-12-40	I, 204		CFC - SPA	27- 7-43	I, 526
CFC - SPA	20-12-40	I, 333		CFC - SPA	13- 8-43	II, 522
CSJ - SPA	20-12-40	I, 334		CFC - SF	16-11-43	I, 277
	1941			CFC - SF	7-12-43	I, 301
CFC - SPA	14- 1-41	II, 139			1944	
CFC - SPA	14- 1-41	II, 347		CFC - SF	18- 2-44	I, 457
CFC - SPA	6- 2-41	I, 298		CFC - SF <sup>acc</sup>	23- 3-44	I, 519
CFC - SPA	6- 2-41	II, 268		CFC - SPA	13-11-44	II, 250
CFC - SPA	4- 3-41	I, 110		CFC - SPA	28-11-44	I, 326
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 290		CFC - SPA	28-11-44	I, 458
CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 347			1945	
CFC - SPA	28- 3-41	I, 402		CFC - SF	28- 2-45	I, 555
CFC - SPA	28- 3-41	II, 371		CFC - SF	5- 4-45	I, 389
CFC - SPA	15- 4-41	I, 159		CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 5-45	I, 292
CFC - SPA	17- 4-41	I, 85				
CFC - SPA <sup>acc</sup>	17- 4-41	I, 553				

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA	14- 8-45	I, 446			
CFC - SF	20-12-45	I, 248			
CFC - SF	20-12-45	I, 274			
	1946				
CFC - SF	- 2- 8-46	I, 304			
CFC - CP	8- 8-46	II, 325			
CFC - CP	15-10-46	II, 476			
	1947				
CFC - CP	30- 5-47	I, 386			
CFC - CP	27- 6-47	I, 544			
CFC - CP	10-10-47	II, 528			
CFC - SF	12-11-47	I, 576			
CFC - CP	12-11-47	II, 259			
CFC - CP	16-12-47	I, 313			
	1949				
CFC - CP	21- 2-49	II, 287			
CFC - CP	25- 5-49	I, 453			
CF	4- 6-59	II, 149			
CFC - SF	27- 6-49	I, 186			
CFC - SF	11- 8-49	I, 614			
	1950				
CFC - SF	24- 1-50	II, 321			
CFC - SF	26- 1-50	I, 329			
CFC - SF <sup>acc</sup>	29- 9-50	I, 225			
CFC - CP	5-12-50	II, 219			
	1951				
CFC - SF	6- 3-51	I, 495			
CFC - SF	6- 3-51	I, 503			
CFC - SF	8- 4-51	II, 323			
CFC - CP	11- 4-51	II, 462			
CFC - CP	2- 5-51	I, 274			
CFC - SF	28- 5-51	I, 148			
CFC - CP	27- 6-51	II, 463			
CFC - SF	31- 7-51	I, 293			
CFC - SF	8- 8-51	I, 280			
CFC - CP	19-10-51	I, 392			
CFC - CP	23-10-51	I, 187			
	1952				
CFC - CP	30- 1-52	I, 213			
CFC - SF	4- 6-52	I, 610			
CFC - CP	9- 6-52	II, 147			
CFC - CP	17- 6-52	II, 456			
CFC - SF	4-11-52	II, 530			
CFC - CP	15-12-52	I, 489			
CFC - CP	18-12-52	I, 293			
	1953				
CFC - CP	2- 2-53	I, 417			
CFC - SF	23- 2-53	I, 489			
CF	12- 6-53	II, 508			
CF	16- 6-53	I, 275			
CF	17- 7-53	I, 191			
CF	17- 7-53	I, 579			
CF	17- 7-53	I, 602			
CF	17- 7-53	I, 606			
CF	23-10-53	I, 191			
CF	23-10-53	I, 580			
CF	24-11-53	II, 280			
	1954				
CF	16- 3-54	I, 505			
CF	16- 3-54	I, 507			
CF	23- 3-54	I, 490			
CF	8- 6-54	I, 251			
CF	8- 6-54	I, 407			
CF	8- 6-54	II, 539			
CF	28- 9-54	I, 580			
CF	5-11-54	I, 114			
	1955				
CF	29- 4-55	I, 460			
CF	31- 5-55	II, 540			
CF	8- 7-55	I, 413			
CF	15- 7-55	II, 531			
CF	15- 7-55	II, 532			
CF	15- 7-55	II, 533			
CF	15- 7-55	II, 535			
CF	16-12-55	I, 490			
	1956				
CF	24- 2-56	I, 611			
CF	22- 5-56	II, 308			



		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
	1957			1961	
CF	31- 5-57	I, 509	CSJ - PA	20- 6-61	I, 210
CF	31- 5-57	I, 510	CSJ - PA	20- 6-61	I, 492
CF	31- 5-57	I, 511	CSJ - SPA	1- 8-61	II, 261
CF	31- 5-57	I, 512	CSJ - SPA	12-12-61	II, 140
CF	23- 7-57	I, 149			
CF	23- 7-57	I, 193			
CF	30- 7-57	I, 195	CSJ - CP	13- 2-62	I, 116
CF	2- 8-57	I, 253	CSJ - PA	13- 2-62	I, 213
CF	6- 8-57	II, 272	CSJ - PA	19- 2-63	I, 330
CF	9- 8-57	I, 580	CSJ - PA	19- 2-62	I, 514
CF	9- 8-57	I, 614	CSJ - PA	19- 2-62	I, 515
	1958		CSJ - PA	11- 3-62	I, 91
CF	25- 3-58	II, 338	CSJ - SPA	14- 3-62	II, 151
CF	23- 4-58	II, 148	CSJ - PA	14- 3-62	II, 160
CF	26- 5-58	I, 491	CSJ - SPA	14- 3-62	II, 227
CF	2- 6-58	II, 281	CSJ - PA	15- 3-62	I, 210
CF	7- 8-58	I, 121	CSJ - SPA	15- 3-62	II, 221
CF	7- 8-58	I, 258	CSJ - SPA	28- 5-62	II, 383
CF	7- 8-58	II, 274	CSJ - SPA	16- 6-62	II, 386
CF	7- 8-58	II, 276	CSJ - SPA	20- 6-62	II, 360
CF	7- 8-58	II, 277	CSJ - PA	31- 7-62	I, 516
CF	16-10-58	I, 317	CSJ - SPA	14-11-62	II, 142
CF	16-10-58	I, 319	CSJ - SPA	12-12-62	I, 620
CF	4-11-58	I, 115	CSJ - PA	12-12-62	II, 422
CF (Voto salvado)	4-11-58	I, 343	CSJ - PA	13-12-62	I, 609
CF	6-11-58	I, 608			
CF	6-11-58	I, 613			
CF	6-11-58	II, 254			
	1959			1963	
CF	9- 4-59	I, 254	CSJ - PA	29- 4-63	I, 561
CF	9- 4-59	I, 557	CSJ - PA	6- 5-63	I, 562
CF	9- 4-59	I, 558	CSJ - SPA	3- 7-63	II, 232
CF	9- 4-59	I, 560	CSJ - PA	18- 7-63	I, 151
CF	9- 4-59	I, 580	CSJ - PA	30- 7-63	I, 305
CF	29- 7-59	I, 284	CSJ - PA	1- 8-63	I, 330
CF	26-11-59	I, 605	CSJ - SPA	1- 8-63	II, 233
	1960		CSJ - SPA	14- 8-63	II, 362
CF	20- 1-60	I, 513	CSJ - PA	3-10-63	I, 565
CF	22- 2-60	II, 494	CSJ - SPA	9-10-63	II, 451
CF	6- 7-60	II, 544	CSJ - SPA	9-10-63	II, 264
CF	7- 7-60	I, 514	CSJ - SPA	9-10-63	II, 291
CF	20-10-60	I, 454	CSJ - SPA	14-10-63	II, 541
CF	21-12-60	II, 498	CSJ - PA	15-10-63	I, 343
			CSJ - PA	14-11-63	I, 364
			CSJ - SPA	14-11-63	II, 505
			CSJ - PA	12-12-63	I, 365
			CSJ - PA	12-12-63	I, 606

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
	1964				
CSJ - PA	5- 2-64	I, 367	CSJ - PA	15- 3-67	I, 320
CSJ - PA	8- 6-64	I, 621	CSJ - PA	15- 3-67	II, 388
CSJ - SPA	23- 6-64	II, 545	CSJ - PA	23- 3-67	I, 582
CSJ - PA	15- 7-64	II, 308	CSJ - PA	25- 4-67	I, 197
CSJ - PA	5- 8-64	I, 227	CSJ - PA	5- 6-67	I, 280
CSJ - PA	13- 8-64	I, 331	CSJ - SPA	5- 6-67	II, 497
CSJ - SPA	13- 8-64	II, 523	CSJ - SPA	13- 6-67	II, 195
CSJ - SPA	19-10-64	II, 525	CSJ - SPA	29- 6-67	II, 546
CSJ - SPA	19-10-64	II, 542	CSJ - SPA	20- 7-67	II, 143
CSJ - PA	4-11-64	I, 229	CSJ - SPA	9- 8-67	II, 548
CSJ - SPA	16-12-64	II, 537	CSJ - PA	10- 8-67	I, 583
			CSJ - PA	29- 9-67	I, 236
			CSJ - SPA	6-12-67	II, 390
			CSJ - PA	20-12-67	I, 123
			CSJ - PA	21-12-67	I, 91
	1965				
CSJ - SPA	18- 1-65	II, 224			
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 452			
CSJ - SPA	25- 1-65	II, 477			
CSJ - SPA	22- 2-65	II, 538	CSJ - SPA	30- 1-68	II, 145
CSJ - PA	4- 3-65	I, 391	CSJ - SPA	22- 2-68	II, 164
CSJ - PA	31- 3-65	I, 347	CSJ - PA	12- 6-68	I, 152
CSJ - SPA	5- 5-65	II, 366	CSJ - PA	16- 7-68	I, 320
CSJ - SPA	10- 5-65	II, 367	CSJ - PA	31- 7-68	I, 351
CSJ - SPA	20-7 -65	II, 284	CSJ - SPA	18- 9-68	II, 236
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 293	CSJ - SPA	18- 9-68	II, 237
CSJ - SPA	20- 7-65	II, 297	CSJ - PA	9-10-68	I, 420
CSJ - PA	16-11-65	I, 248	CSJ - PA	10-10-68	I, 259
CSJ - SPA	18-11-65	II, 484	CSJ - PA	5-12-68	I, 294
CSJ - SPA	8-12-65	II, 368	CSJ - PA	12-12-68	I, 593
CSJ - SPA	13-12-65	II, 340	CSJ - SPA	19-12-68	II, 457
CSJ - SPA	13-12-65	II, 465			
	1966				
CSJ - PA	21- 1-66	I, 581	CSJ - SPA	9- 1-69	I, 353
CSJ - SPA	26- 1-66	II, 478	CSJ - PA	21- 1-69	II, 355
CSJ - SPA	1- 2-66	II, 424	CSJ - PA	23- 1-69	II, 300
CSJ - PA	4- 5-66	I, 306	CSJ - PA	6- 2-69	I, 559
CSJ - SPA	5- 5-66	II, 369	CSJ - PA	10- 2-69	II, 239
CSJ - SPA	5- 5-66	II, 370	CSJ - PA	10- 2-69	II, 240
CSJ - SPA	11- 5-66	II, 425	CSJ - PA	3- 3-69	II, 199
CSJ - PA	30- 5-66	I, 284	CSJ - PA	9- 4-69	I, 529
CSJ - PA	30- 6-66	I, 461	CSJ - PA	22- 4-69	I, 152
			CSJ - SPA	23- 4-69	II, 242
			CSJ - SPA	6- 5-69	II, 487
	1967		CSJ - SPA	12- 5-69	II, 346
CSJ - SPA	30- 1-67	II, 299	CSJ - SPA	12- 5-69	II, 376
CSJ - SPA	15- 1-67	I, 601	CSJ - PA	27- 5-69	I, 106

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CSJ - SPA	11- 6-69	II, 400	CSJ - SPA	21- 4-71	II, 208
CSJ - PA	16- 6-69	I, 239	CSJ - SPA	21- 4-71	II, 420
CSJ - SPA	1- 7-69	II, 404	CSJ - SPA	25- 5-71	I, 332
CSJ - SPA	31- 7-69	II, 548	CSJ - PA	22- 6-71	I, 255
CSJ - SPA	14- 8-69	II, 305	CSJ - SPA	20- 7-71	II, 543
CSJ - SPA	7-10-69	II, 396	CSJ - SPA	13-12-71	II, 472
CSJ - SPA	7-10-69	II, 428			
CSJ - SPA	20-11-69	II, 406		1972	
CSJ - SPA	20-11-69	II, 444	CSJ - CP	s/f-72	I, 108
CSJ - PA	16-12-69	I, 200	CSJ - CP	s/f-72	I, 397
CSJ - SPA	29-12-69	II, 307	CSJ - PA	18- 5-72	I, 157
	1970		CSJ - PA	18- 5-72	I, 589
CSJ - PA	14- 1-70	I, 245	CSJ - PA	29- 5-72	I, 157
CSJ - SPA	14- 1-70	II, 409	CSJ - PA	8- 6-72	I, 345
CSJ - PA	28- 1-70	I, 546	CSJ - SPA	26- 7-72	II, 490
CSJ - SPA	17- 2-70	II, 511	CSJ - PA	3- 8-72	I, 271
CSJ - SPA	31- 3-70	II, 514	CSJ - PA	31-10-72	I, 276
CSJ - PA	1- 4-70	I, 597	CSJ - PA	21-12-72	I, 255
CSJ - SPA	2- 4-70	II, 244	CSJ - PA	21-12-72	I, 588
CSJ - SPA	20- 4-70	II, 415		1973	
CSJ - PA	30- 4-70	II, 312	CSJ - SCCMT	16- 1-73	II, 315
CSJ - PA	6- 5-70	II, 257	CSJ - PA	30- 1-73	I, 571
CSJ - SPA	7- 5-70	II, 225	CSJ - SPA	13- 2-73	II, 316
CSJ - SPA	4- 6-70	II, 313	CSJ - SPA	21- 3-73	II, 319
CSJ - CP	16- 7-70	I, 423	CSJ - PA	28- 5-73	I, 288
CSJ - PA	6- 8-70	I, 102	CSJ - PA	7- 6-73	I, 105
CSJ - SPA	12- 8-70	II, 515	CSJ - PA	3- 7-73	I, 371
CSJ - PA	13- 8-70	I, 583	CSJ - PA	7- 8-73	I, 609
CSJ - SPA	13- 8-70	II, 469	CSJ - PA	14- 8-73	I, 119
CSJ - PA	5-10-70	I, 133	CSJ - PA	14- 8-73	I, 256
CSJ - PA	5-10-70	I, 312	CSJ - PA	16-10-73	I, 289
CSJ - PA	5-10-70	I, 344	CSJ - SPA	18-10-73	II, 245
CSJ - PA	5-10-70	I, 356	CSJ - PA	23-10-73	I, 345
CSJ - SPA	5-10-70	II, 452	CSJ - PA	7-11-73	I, 591
CSJ - PA	27-10-70	I, 600	CSJ - PA	5-12-73	I, 539
CSJ - SPA	2-12-70	II, 370		1974	
CSJ - PA	14-12-70	I, 415	CSJ - PA	4- 4-74	I, 201
CSJ - SPA	16-12-70	II, 203	CSJ - SPA	23- 4-74	II, 479
	1971		CSJ - PA	28- 5-74	I, 356
CSJ - SPA	15- 3-71	II, 471	CSJ - PA	26- 6-74	I, 545
CSJ - SPA	23- 3-71	II, 418	CSJ - CP	13- 8-74	I, 400
			CSJ - SPA	21-11-74	II, 514

### III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I y II)

#### TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO.

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
 <b>PRIMERA PARTE. ESTUDIOS</b>	
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
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

	<i>Págs.</i>
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

Págs.

EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO (Volumen I) .....	79
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
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 privados) .....	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.	Prerrogativas .....	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

Págs.

A.	La Regulación .....	375
B.	Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre venezolanos 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
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
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

TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO

	<i>Págs.</i>
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 Distrito 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 administrativas del Distrito .....	32
d. Funciones reglamentarias .....	32
e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales .....	33
f. Funciones administrativas en relación a los contratos municipales .....	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
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 Intermunicipal 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 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

Págs.

	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
	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
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
<b>IV.</b>	<b>LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL .....</b>	<b>112</b>
	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

	<i>Págs.</i>
c. Intervención del Poder Nacional .....	117
C. Ingresos provenientes de asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional ....	118
6. Los Gastos Estadales .....	119
7. El Presupuesto Estatal .....	119
8. La Contraloría Estatal .....	119
<b>V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL .....</b>	<b>120</b>
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
<b>I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO .....</b>	<b>131</b>
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

	<i>Págs.</i>
2. El Distrito Federal .....	166
A. Autonomía Municipal .....	166
B. Competencias del Concejo Municipal .....	169
Competencias del Gobernador .....	193
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

Págs.

E.	Impuestos sobre Licores .....	460
F.	Impuestos a la Gasolina .....	474
G.	Impuestos sobre Inmuebles .....	476
H.	Impuestos sobre el Ganado .....	481
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



ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 5 DE MARZO  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y SEIS EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS



